


CA1
TB 130
-81G86

GOVT



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

CAI

2

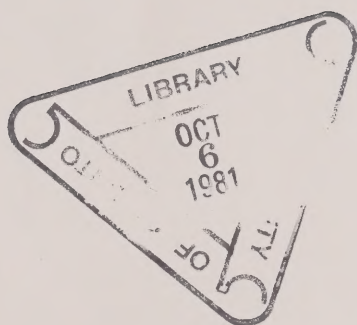
TB 130

- 81G86

GUIDE on the PROGRAM EVALUATION FUNCTION

PROGRAM EVALUATION BRANCH

MAY 1981



© Minister of Supply and Services Canada 1981

Cat. No. BT 32-16/1981

ISBN 0-662-51385-1

TABLE OF CONTENTS

	Page
Foreword	v
Acknowledgement.....	vi
Preface	1
 Chapter 1 THE TREASURY BOARD POLICY ON EVALUATION OF PROGRAMS	 3
1.0 Guidelines	3
1.1 Introduction	3
1.1.1 The Need for Program Evaluation.....	3
1.1.2 General Approach to Evaluation.....	4
1.2 The Policy and The Basic Program Evaluation Issues.....	5
1.2.1 The Policy.....	5
1.2.2 The Basic Program Evaluation Issues.....	6
1.3 Main Features of the Policy Circular.....	9
 Chapter 2 AN OVERVIEW OF PROGRAM EVALUATION IN DEPARTMENTS	 11
2.0 Guidelines.....	11
2.1 Program Evaluation and the Management Process...	11
2.1.1 The Departmental Management Process	11
2.1.2 Relation to the Policy and Expenditure Management System	12
2.2 Program Evaluation: Concepts and Basic Terms....	14
2.3 The Program Evaluation Function: An Overview ...	17
2.4 Program Evaluation, Internal Audit and Other Management Controls	18
 Chapter 3 DEPARTMENTAL PROGRAM EVALUATION POLICY AND ORGANIZATION CONSIDERATIONS.....	 23
3.0 Guidelines.....	23
3.1 Departmental Policy on Program Evaluation.....	24
3.2 Departmental Responsibilities for Program Evaluation.....	26
3.2.1 Responsibilities of the Deputy Head.....	26
3.2.2 Responsibilities for Managing the Program Evaluation Function	26
3.2.3 Responsibilities for Follow-Through Action .	26

	Page
3.3 The Role of Line Management in Program Evaluation	29
3.4 Departmental Organization for Program Evaluation	30
3.4.1 Managing the Program Evaluation Function	30
3.4.2 Reporting Relationships to the Deputy Head	31
3.4.3 Committees for Program Evaluation	33
3.4.4 Organizational Structures for Conducting Program Evaluations	33
3.4.5 Relationships to Other Corporate Management Functions	34
 Chapter 4 DEPARTMENTAL PROGRAM EVALUATION PLAN	 37
4.0 Guidelines	37
4.1 An Overview and General Principles	38
4.2 Program Evaluation Components	40
4.2.1 What is a Program Evaluation Component?	40
4.2.2 The Program Evaluation Component Profile	42
4.3 Establishing Priorities for Program Evaluations	45
4.4 Departmental Program Evaluation Plans	46
4.4.1 The Long-Term Program Evaluation Plan	46
4.4.2 The Annual Program Evaluation Plan	49
4.5 Updating Departmental Program Evaluation Plan	50
4.5.1 Revisions Due to a New Year	50
4.5.2 Revisions Due to Changing Circumstances.	50
 Chapter 5 PERSONNEL FOR CARRYING OUT EVALUATION WORK	 53
5.0 Guidelines	53
5.1 Professional Skills for Evaluation	53
5.1.1 The Unique Nature of Each Evaluation Study	54
5.1.2 Independence	54
5.1.3 Subject-Matter Knowledge	55
5.1.4 Analytical Skills	55
5.1.5 Interpersonal Skills	56
5.1.6 Project Management Skills	56
5.2 The Use of Consultants	56

	Page
Chapter 6	CONDUCTING PROGRAM EVALUATIONS. 59
6.0	Guidelines 59
6.1	Introduction and Overview 60
6.2	Evaluation Assessment 62
6.2.1	The Evaluation Assessment Study 62
6.2.2	The Evaluation Study Terms of Reference . . 64
6.2.3	Other Outcomes from Evaluation Assessment 64
6.3	The Program Evaluation Study 65
6.4	Evaluation Reporting 68
6.5	Taking Decisions Based on Program Evaluations . . . 69
Chapter 7	EVALUATION REQUIREMENTS FOR NEW PROGRAMS 71
7.0	Guidelines 71
7.1	Requirements for Evaluating New Programs 71
7.1.1	New Program Evaluation Components 72
7.1.2	A Component Profile 72
7.1.3	An Evaluation Framework 73
7.2	Developing Evaluation Requirements 73
Chapter 8	THE ROLE OF THE OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL 77
8.1	OCG Responsibilities for Program Evaluation 77
8.1.1	The OCG Relationship with Departments and Agencies 78
8.1.2	OCG Assistance 78
8.1.3	OCG Comments 79
8.2	Treasury Board Expectations for Program Evaluation 80
	GLOSSARY OF TERMS. 83
	PROGRAM EVALUATION TERMS: ENGLISH-FRENCH 85

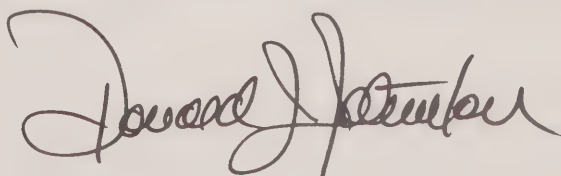
FOREWORD

The program evaluation function being established in federal departments and agencies is an essential part of the government's initiative to improve management practices and controls. Program evaluation allows for the questioning on a periodic basis of the rationale for each government program. It involves the systematic gathering of verifiable information on a program and demonstrable evidence on its results and cost-effectiveness in order to provide more and better information for decision-making.

With the introduction of the new Policy and Expenditure Management System, a significant step was made towards increasing expenditure control and accountability within government as well as improving policy-making and priority setting by government. Key to the success of this initiative is the information base on which such decisions are made. Officials and Ministers must have reliable, relevant and objective information available if real improvements in the decision-making process are to be achieved. Program evaluation is one important source of this information.

This *Guide*, which was recently approved by the Treasury Board of Canada, describes the systems and procedures departments and agencies in the federal government are to have in place to ensure a useful and relevant program evaluation function, and explains the general approaches and principles to be used in carrying out evaluations of programs. The successful implementation of these guidelines by departments and agencies is necessary in order to provide better information for decision-making in government.

The *Guide* is addressed to deputy heads of departments and agencies and to those other officials responsible for program evaluation. I hope it will also prove useful to other levels of government and other organizations interested in the evaluation of government programs.

A large, stylized handwritten signature in dark ink, which appears to read "Donald J. Johnston". The signature is fluid and cursive, with a prominent loop at the end.

Donald J. Johnston
President of the Treasury Board
of Canada

ACKNOWLEDGEMENT

This *Guide* is the result of close collaboration with many departments and agencies. An early draft was reviewed in detail by a working group of representative departments, and a subsequent revised draft was reviewed by the general evaluation community in the federal government, as well as by several outside evaluation experts. We found this process very useful and to all those involved in this effort I wish to express my appreciation.

The final consultation on development of this *Guide* was with deputy heads who are responsible for program evaluation in their departments and agencies. The *Guide* was sent for review to deputy heads of the 29 largest departments who provided comments which were very useful in preparing the final draft. Their support for the program evaluation function and of the *Guide* is most gratifying. Without their support we could not have proceeded and I would like to express to them my special appreciation.

A handwritten signature in dark ink, reading "H.G. Rogers". The signature is fluid and cursive, with the first letters of each name being capitalized and prominent.

H.G. Rogers
Comptroller General of Canada

PREFACE

Scope and Coverage of the Guide

This guide covers the establishing and the ongoing operation of a program evaluation function in all departments and agencies of the Government of Canada whose programs are subject to review by the Treasury Board, as required by the Treasury Board Policy (1977-47) on "Evaluation of Programs by Departments and Agencies". In addition, the principles underlying the guide should prove useful for any other evaluations of programs being carried out, as well as in the evaluation of policies, projects and other non-program evaluations which may not be covered under the Treasury Board Policy (1977-47).

This guide will be updated as needed to reflect changing circumstances, to include additional subjects which are in need of elaboration and to incorporate experience gained in the conduct and use of program evaluations in departments and agencies.

A companion document entitled *Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies*, deals with the process of conducting an evaluation, offering suggestions in more detail on how evaluations might be carried out.

Purpose of the Guide

This guide serves several purposes. First, it is to provide an explanation and elaboration of the Treasury Board Policy (1977-47). When the policy was issued in 1977, there was little formal program evaluation as envisaged in the policy being carried out by departments. Since then, the Office of the Comptroller General (OCG) has been created to see to the improvement of management practices and controls, including the establishment of a program evaluation function in each department and agency. The experience gained during this time, coupled with the evolution of related review and monitoring functions, such as internal audit, has resulted in refinement in the interpretation of the policy. All these factors are reflected in this guide, which is built on the experience achieved to date in departments and agencies in the area of program evaluation.

A second purpose of this guide is to provide departments and agencies with assistance in establishing and maintaining a program evaluation function. As such, this guide serves as a general reference document on the program evaluation function in departments and agencies.

Third, this guide should be considered as a statement of the expectations of the Treasury Board of Canada and the OCG in the area of program evaluation, expectations which are tempered by the realities faced by each department. While the OCG will be looking to see if the basic principles outlined here are in fact being followed in departments and agencies, the explicit form of the processes and procedures followed by each department and agency will, of necessity, be influenced by its particular situation and its state of development in the area of program evaluation.

Lastly, this guide outlines the responsibilities of the OCG in the area of evaluations of programs.

Format of The Guide

The guide consists of a number of chapters which cover various aspects of the program evaluation function. Each chapter, except the last, begins with a statement of specific guidelines and is followed with an explanation and discussion of them and their underlying principles. The guidelines summarized at the beginning of each chapter are numbered to correspond to the section of that chapter where they are described. The guidelines are in fact short summaries of the text. Reading the text, however, is essential to a clear understanding of the guidelines.

A separate document entitled *Guidelines for the Program Evaluation Function* is available which contains only the guidelines.

CHAPTER 1

THE TREASURY BOARD POLICY ON THE EVALUATION OF PROGRAMS

1.0 GUIDELINES

1.1 Program evaluation in federal departments and agencies should involve the systematic gathering of verifiable information on a program and demonstrable evidence on its results and cost-effectiveness. Its purpose should be to periodically produce credible, timely, useful and objective findings on programs appropriate for resource allocation, program improvement and accountability.

1.2 The evaluation of programs should be concerned with all of the basic program evaluation issues (Table 1.1).

1.1 INTRODUCTION

1.1.1 The Need for Program Evaluation

The review and evaluation of existing programs has always been a part of managing in government. However, the nature and content of the reviews and evaluations have evolved from focusing mainly on the resources used by programs (the dollars spent and numbers of people employed) to examining how the resources are used, the purposes of programs and their impacts and effects on society.

This change of emphasis has been necessary. The government has been called upon over the past three decades to provide an increasing array of goods and services to the public. Many current government programs reflect significant and sophisticated attempts to improve social and economic conditions in an increasingly complex society. As government expenditures have grown, the objectives and results of such programs have come under more public scrutiny as the increased use of public funds is questioned.

This growth in both the number and complexity of government programs has meant an increased need for relevant and objective information on program results in order to improve policy decisions. This is especially true in the present environment of restraint. Decision-makers are increasing their demands for information on the actual, as opposed to the expected, achievements of government programs. While not

providing all the answers, program evaluation can be an important source of more and better information on what is being achieved through public expenditures and government regulation.

The benefits from program evaluation are many. Its wider implementation will lead to a better understanding of the achievements of programs, thereby enhancing the ability of the government — departments, central agencies, and the Cabinet — to allocate resources in a more effective manner.

1.1.2 General Approach to Evaluation

Program evaluation has been an identifiable activity for the last 15-20 years, with much of the early efforts being carried out in the United States. The experiences gained there, elsewhere, and in Canada, have been valuable in developing the approach outlined in these guidelines¹. Nevertheless, the approach being encouraged in the Canadian federal government is unique, in several ways substantially different from many other endeavors in this area.

Much early work in program evaluation considered the activity to be akin to scientific research, as an undertaking designed to unambiguously identify and measure the results of government interventions in society.² Controlled experimental designs were common in an attempt to determine scientifically whether or not the program had a particular effect. These designs were accepted as the model for program evaluation.

Program evaluation, as it is developing in the federal government of Canada, has a different approach in mind. It is viewed as an aid to decision making and management; that is, as a source of information for resource allocation, program improvement and accountability in government. As such it involves the systematic gathering of both verifiable information on a program and demonstrable evidence on its results and cost-effectiveness. Program evaluation is one means of providing relevant, timely, and objective findings — information, evidence and conclusions — and recommendations on the performance of government programs, thereby improving the information base on which decisions are taken. In this view, program evaluation, as part of this decision making and management process, should not be seen as an exercise in scientific research aimed at producing definitive “scientific” conclusions about programs and their results.³ Rather it should be seen as input to the complex, interactive process that is government decision making, with the aim of producing objective but not necessarily conclusive evidence on the results of programs. While credible analysis is

always required in program evaluation, a strict research model for evaluation is often inappropriate because of timing constraints and an inability to adequately take into account the multiple information needs of the client and users of the evaluation.

Program evaluation in the federal government recognizes the many factors that enter into management in government and recognizes the need for a variety of kinds of information depending on the particular situation. Judgement by decision-makers on the relevance and interpretation of program evaluation findings and recommendations is always required. The general approach taken is a flexible and responsive one, structured to the needs of the deputy head as both the client of the evaluation and the senior official responsible for the overall management of and accountability for his or her programs, while still producing objective, demonstrable evidence and information, and credible conclusions on programs and their results. This guide offers principles, practices and procedures for successful implementation of program evaluation.

1.2 THE POLICY AND THE BASIC PROGRAM EVALUATION ISSUES

1.2.1 The Policy

During the 1970s there was an increase in evaluation activity throughout the government across a broad spectrum. This ran from program forecast and review, and operational auditing, to in-depth, formal, quantitative evaluations of the effectiveness of specific programs. These latter formal evaluations were carried out on a highly selective basis, normally in response to major policy planning priorities or issues, rather than as part of the ongoing examination of existing programs by departmental management. Thus while management in government has been carrying out evaluation studies for some time, formal, systematic, and regular evaluation of the full range of government programs was initiated in 1977 with the issuing of the Treasury Board Policy Circular 1977-47, "Evaluation of Programs by Departments and Agencies". To a considerable extent this policy was built upon the best practices already in existence in several departments and agencies. The general statement of the policy is that:

Departments and agencies of the federal government will periodically review their programs to evaluate their effectiveness in meeting their objectives and the efficiency with which they are being administered.

More recently the importance to the government of program evaluation has been reinforced by the close links it has with the new Policy and Expenditure Management System. Departmental program evaluation plans are seen as elements of departmental and agency strategic and operational plans, and should reflect the priorities determined by the Policy Committees and the Treasury Board of Canada in addition to the priorities of the departments and agencies (see Section 2.1.2).

The purpose of program evaluation in the federal government undertaken pursuant to the Treasury Board policy is to assist in ensuring that deputy heads of departments and agencies have the appropriate information on the results of their programs in order to be able:

- to make more informed decisions on the management and resourcing of their programs;
- to be accountable for the programs for which they are responsible; and
- to provide quality advice to Ministers.

While the focus for program evaluation is with the deputy head, who is seen as the client of the evaluations, program evaluation will provide an opportunity for line managers to obtain more in-depth information on their programs and to explore more fundamental evaluation issues of interest to them than is possible during day-to-day management.

1.2.2 The Basic Program Evaluation Issues

The focus of the policy is on the evaluation of *programs*, as opposed to, in particular, the evaluation of systems and procedures which are, in general, examined in internal audit (see Section 2.4 for a discussion of the distinction between program evaluation and internal audit). As envisaged in the policy, program evaluation is considered to cover a number of basic program evaluation issues:

- | | |
|----------------------------------|---|
| — <i>Program Rationale:</i> | Does the program make sense? |
| — <i>Impacts and Effects:</i> | What has happened as a result of the program? |
| — <i>Objectives Achievement:</i> | Has the program achieved what was expected? |
| — <i>Alternatives:</i> | Are there better ways of achieving the results? |

Table 1.1 lists these four general classes of evaluation issues, along with seven more specific basic evaluation questions which should be considered in a program evaluation. These questions define program evaluation and can serve as a general guide to the kinds of questions which should be considered in the evaluation of a program.

Table 1.1

BASIC PROGRAM EVALUATION ISSUES

Classes of Evaluation Issues	Basic Evaluation Questions
PROGRAM RATIONALE (Does the program make sense?)	<ul style="list-style-type: none"> — To what extent are the objectives and mandate of the program still relevant? — Are the activities and outputs of the program consistent with its mandate and plausibly linked to the attainment of the objectives and the intended impacts and effects?
IMPACTS AND EFFECTS (What has happened as a result of the program?)	<ul style="list-style-type: none"> — What impacts and effects, both intended and unintended, resulted from carrying out the program? — In what manner and to what extent does the program complement, duplicate, overlap or work at cross-purposes with other programs?
OBJECTIVES ACHIEVEMENT (Has the program achieved what was expected?)	<ul style="list-style-type: none"> — In what manner and to what extent were appropriate program objectives achieved as a result of the program?
ALTERNATIVES (Are there better ways of achieving the results?)	<ul style="list-style-type: none"> — Are there more cost-effective alternative programs which might achieve the objectives and intended impacts and effects? — Are there more cost-effective ways of delivering the existing program?

Program rationale issues focus on the continued relevance of the program in light of present social and economic conditions and government policy. Here the very existence of the program is to be questioned by asking (a) if the program is still needed for current government policy, even assuming it is producing as expected; (b) whether the program continues to be accurately focused on the problem or issue it is addressing; and (c) whether the mandate and objectives are adequately stated. The focus here is on the program's rationale, not the rationale of the policy from which the program evolved. Program evaluation must take some level of policy, such as the department's long-term objectives, as given in order to have a basis on which to compare the program.

A good understanding of the rationale of the program should be developed, by comparing the current program activities with the mandated activities and examining the continued plausibility of the links between the program's outputs and both its objectives and intended impacts and effects. (These terms are elaborated upon in Section 4.2.2 and in particular Table 4.1, as well as in the Glossary.)

Consideration of the *impacts and effects* of a program implies a broad view, an attempt to determine what has happened as a result of the program. It is concerned with all the results that are attributed to the program both intended and — often of more interest — unintended, regardless of the stated or claimed objectives of the program. This includes impacts and effects on and by other related programs. This point is often of primary interest when the objectives of the program are unclear or there is little agreement on what the precise objectives should be.

Objectives achievement issues are concerned with determining the manner and the extent to which appropriate objectives are achieved as a result of the program. This point has often been narrowly taken as the only focus for program evaluation. Determining the achievement of objectives would normally involve investigating a number of the impacts and effects of the program.

Finally, the consideration of *alternatives* is a yardstick for assessing the relative worth of the program. The objectives may have been met and there may have been no negative impacts or effects, but there may be better ways of achieving the objectives or intended impacts and effects; achieving the same for less cost, obtaining more or better results for the same cost; or achieving proportionally more or better results with increased costs. The program would then be more

effective and be delivered more efficiently. Better alternatives could include, as appropriate, both alternative ways of delivering the program and alternative programs or types of programs (for example, a regulatory or tax expenditure program as opposed to an expenditure program) to achieve the objectives and intended impacts and effects. The level of detail undertaken in the consideration of alternatives would vary, but it is not expected that in-depth thorough analysis of alternatives would normally be part of an evaluation study. Typically, the analysis carried out would indicate promising alternatives which could be further examined by an appropriate planning group.

1.3 MAIN FEATURES OF THE POLICY CIRCULAR

The Treasury Board Policy Circular 1977-47 refers to a number of features of the program evaluation function which is to be established in all departments and agencies. The main features are outlined below. This guide discusses and elaborates on these and provides additional guidelines on program evaluation in departments and agencies.

Deputy head responsibility: The deputy head of each department and agency is responsible for establishing the program evaluation function in his or her organization, for ensuring that appropriate program evaluation studies are being carried out in an objective manner, the findings of which are communicated to the deputy head and other relevant levels of management, and for taking appropriate decisions as a result of the findings. He or she is the client of the evaluations.

Coverage: All programs in each department and agency should be evaluated. For certain administrative support functions in a department, internal audit *may* provide all or most of the pertinent evaluation information and evidence, in which case the program evaluation unit may not have to carry out an additional study. (See Section 2.4 for more on this issue.)

Cyclic evaluations: Programs should be evaluated on a periodic basis. While the policy suggests a 3-5 year cycle, it is recognized that in some cases a longer time frame may be required. In each department an appropriate cycle should be established, depending on the nature and maturity of the programs.

Objectivity: Program evaluation studies should be designed and carried out in an objective manner. The need for objectivity and, in particular, being seen to be objective is the main reason behind

the requirement that responsibility for the program evaluation function be independent of line management. Objectivity is also enhanced by the explicit delineation of appropriate reporting levels and by the development and authorization of terms of reference for individual evaluations.

Comprehensiveness: Each individual evaluation should provide for a thorough review of the program and its results. All the basic evaluation issues should be seriously considered. These are discussed in Section 1.2.

Departmental evaluation plan: Departments and agencies should prepare a plan for evaluating their programs. Appropriate evaluation plans are discussed in Chapter 4.

Appropriateness: The evaluation processes set up, the personnel used, and the evaluation studies undertaken, should all be appropriate to the individual situation. Appropriate processes, personnel and studies are discussed in Chapters 3, 5 and 6 respectively.

Identification of evaluation requirements in new programs: Future evaluation requirements should be identified for all new programs and existing programs where appropriate, in order that subsequent evaluation studies can be adequately carried out. Appropriate evaluation frameworks are discussed in Chapter 7.

Notes to Chapter 1

1. For a discussion of some of this experience, see "Program Evaluation: An Introduction", Office of the Comptroller General of Canada, Ottawa, February, 1981.
2. Most books and articles on program evaluation present elements of this viewpoint. One early book is E.A. Suchman's, *Evaluative Research*. New York: Sage, 1967.
3. For two discussions of this viewpoint see M. Guttentag, "Evaluation and Society", in M. Guttentag and S. Saar (eds.), *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 2. Beverly Hills: Sage, 1977, pp. 52-56, and C.E. Lindblom and D.K. Cohen, *Usable Knowledge*. New Haven: Yale University Press, 1979.

CHAPTER 2

AN OVERVIEW OF PROGRAM EVALUATION IN DEPARTMENTS

2.0 GUIDELINES

2.1 Program evaluation should be an integral part of the management review and monitoring function in departments and agencies, providing input into planning and budgeting.

2.1 PROGRAM EVALUATION AND THE MANAGEMENT PROCESS

2.1.1 The Departmental Management Process

Management in departments and agencies can be discussed in terms of three interrelated activities:

- planning and budgeting (decision-making);
- implementing (directing); and
- reviewing and monitoring (evaluating).

Planning and budgeting involves setting goals and objectives, developing general strategies and operational plans for achieving them in light of past results, and committing resources to these ends. Implementing involves carrying out these plans, and the ongoing direction of the resulting operations. Reviewing and monitoring involves the determining of the performance and results of the operations against expectations, objectives and plans.

Reviewing and monitoring provide the necessary feedback between intentions and actual results, linking results with planning and directing. The review and monitoring function of a deputy head involves at least three complementary processes (discussed later in this chapter):

- program evaluation;
- internal audit; and
- other management review and information processes (including financial reporting, performance measurement, management review and quality review).

Program evaluation is an integral part of this review and monitoring function, providing the deputy head with independent, objective information and evidence on the results of his or her programs. This information provides feedback which can be used both to improve current operations and to provide a basis for future strategic planning. Program evaluation completes the package of formal review and monitoring mechanisms which are essential for good management today. Figure 2.1 illustrates this feedback and compares it to that provided by the other aspects of the review and monitoring function. (Section 2.4 of this chapter discusses the similarities and differences among these various aspects of the review and monitoring function.)

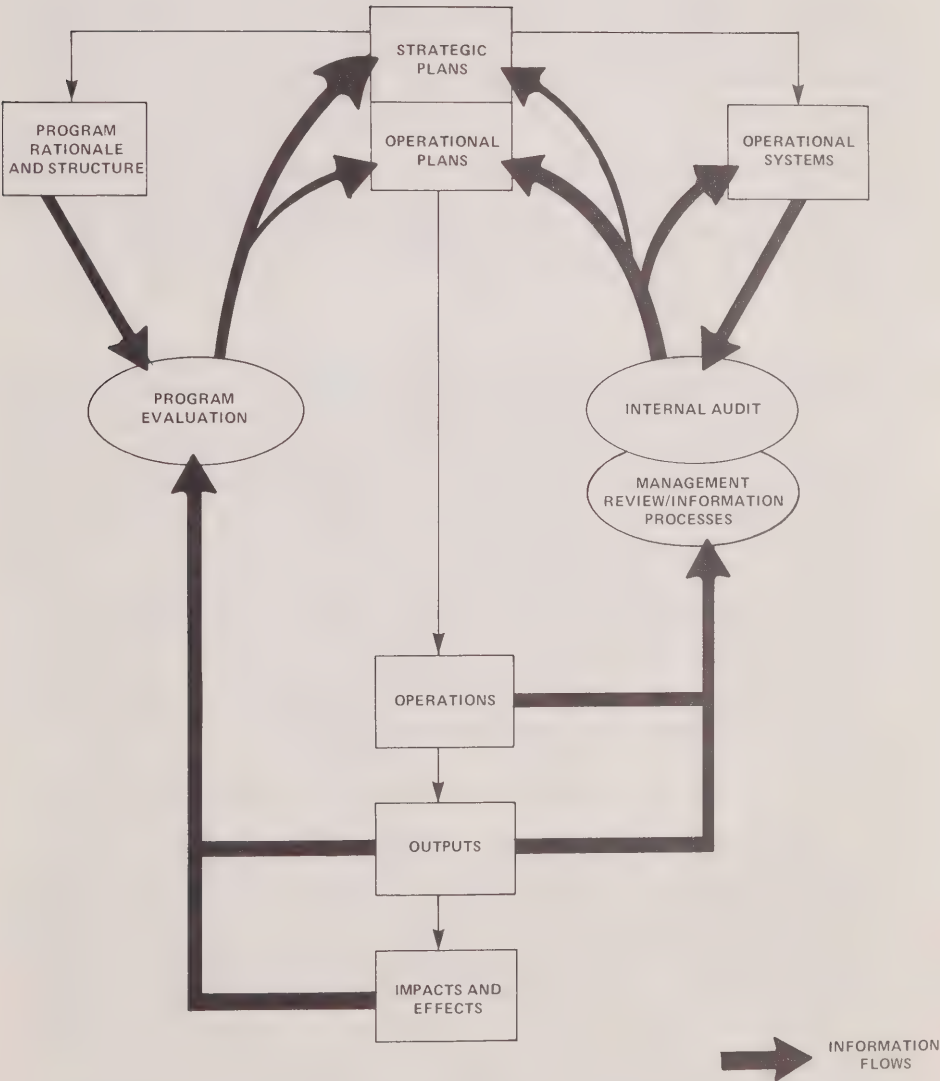
The important point to note is that the more established review and monitoring processes — internal audit and management review processes — tend to concentrate heavily on feedback between operational plans, operations and operational outputs. Program evaluation on the other hand extends beyond this to look in a systematic way at both the results of programs in the external environment and the basic rationale of the program, and to use this information in strategic planning and other management processes.

2.1.2 Relation to the Policy and Expenditure Management System

Program evaluation is also an important element in the government-wide management systems of concern to central agencies. The Policy and Expenditure Management System now being implemented by the government represents a significant step towards improving the government's control over the allocation of resources. With the introduction of policy envelopes, policy decisions in the future should be made with a better knowledge of the resources and opportunity cost required to implement initiatives, and will be taken with a better understanding of the constraints on resource availability. The Policy and Expenditure Management System calls for and relies on program evaluation in two ways; informally, through its emphasis on objectives, on the contribution of programs to objectives, and on the results of programs; and formally, through the calling for summaries of findings of evaluations and departmental program evaluation plans to be submitted to the appropriate policy committee and to the Treasury Board.

*The Guide to the Policy and Expenditure Management System*¹ clearly emphasizes the need for departments and central agencies to plan in terms of objectives, how to achieve them and what the alternatives are, to know what the results have been of existing programs, and to ensure that new programs can be adequately evaluated. This

FIGURE 2.1
MANAGEMENT REVIEW AND MONITORING FUNCTIONS



kind of information is critical to successful management. Program evaluation can play an important role since this type of information is what should be forthcoming from program evaluation studies. It can be expected that, as the Policy and Expenditure Management System becomes increasingly operational, the demand for the findings of evaluations will increase.

More specifically, program evaluations and departmental program evaluation plans are to be formally part of three of the principal instruments in the new process: the departmental Strategic Overview, the Multi-Year Operational Plans and the Budget-Year Operational Plans.²

The Strategic Overview, submitted annually by March 31, should contain, in part, "a summary of the findings of program evaluations and the changes proposed as a result of these findings." This should include findings from both evaluation studies and, where appropriate, evaluation assessments (see Section 2.2).

Departmental program evaluation plans are to be developed by departments and agencies in consultation with the Policy Committees secretariats and Treasury Board Canada (see Chapter 4). The departmental long term program evaluation plan (see Section 4.4.1) is to be submitted along with the Multi-Year Operational Plan by March 31, and the departmental annual program evaluation plan (see Section 4.4.2) is to be submitted along with the Budget-Year Operational Plan by October 31. The Policy Committees, assisted by the Treasury Board of Canada, will review these plans and may direct departments and agencies with respect to any changes which may be desired. Through these means, program evaluation becomes an integral part of expenditure management in the government and hence will be better able to contribute to improved management in government.

2.2 PROGRAM EVALUATION: CONCEPTS AND BASIC TERMS

There is no widely accepted terminology in the field of program evaluation. As a result, much of the confusion surrounding program evaluation is due to different people using similar terms to mean different things or different terms to mean similar things. There are no "correct" definitions but there is a great need for a commonly accepted terminology. The terms defined below have been found useful in discussing the various concepts and aspects of program evaluation which have been developed at the Office of the Comptroller General, in conjunction with departments and other central agencies, in order to implement the Treasury Board policy on the evaluation of programs.

The term *program* is used to describe any group of resources and activities,³ and their related direct outputs, undertaken pursuant to a given objective or set of related objectives and administered by a department or agency of the government. Activities are taken here to include any related powers or functions, for example, those with direct outputs in the form of regulations or provisions in tax legislation. An *Estimates Program* is a program found in the government's annual Estimates. A *program evaluation component* is a group of activities of a department — usually a part of an Estimates program — with a common objective (or set of related objectives) which is suitable to the department for evaluation purposes (see Section 4.2.2). *While evaluations called for by the Treasury Board policy are typically carried out on program evaluation components rather than on the larger Estimates programs, the (generic) term “program” is used throughout this Guide interchangeably with the term “program evaluation component”. Furthermore, the term “department”, when used alone, is meant in this Guide to cover both departments and agencies of the federal government.*

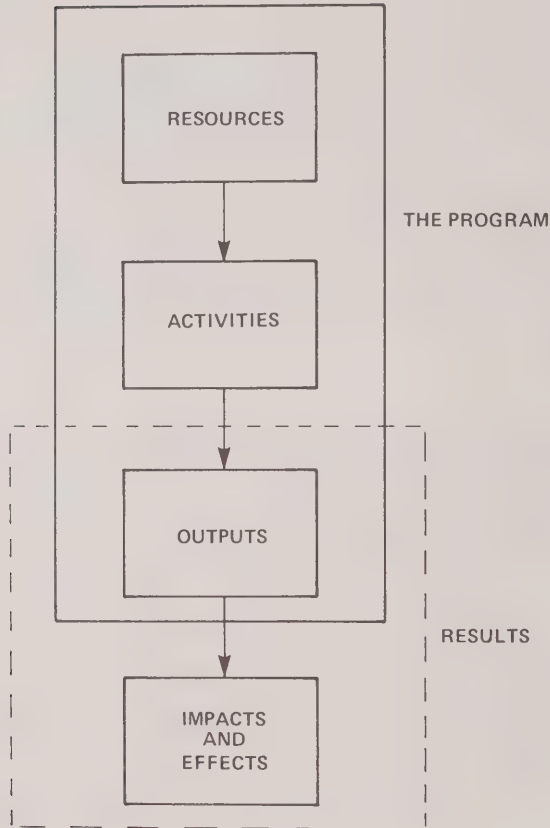
Figure 2.2 illustrates a useful way to view the structure of a program. Resources are used to provide for the activities undertaken by program personnel, and these activities produce direct outputs, which in turn result in impacts and effects by which the objectives can be achieved. The term *objective* is used to refer to a purpose statement which indicates what is to be accomplished *in terms of impacts and effects*, not outputs or work-processes. This latter type of purpose statement might better be referred to as a goal. The objectives of interest in program evaluation are these impacts and effects-orientated types of objectives. By describing the various elements of any program structure, in particular, the activities, the outputs and the impacts and effects, as well as the linkages among them (how, for example, specific outputs result in certain impacts and effects), and the objectives to be achieved, a complete description of the program for evaluation purposes is provided.

The general area of concern in this guide is that of assessing government programs. Both existing and future or planned programs can be assessed and the term *evaluation*, as used in this guide, refers to assessing ongoing, existing programs.⁴ The terms “appraisal” or “analysis” are often used to refer to the assessment of future planned programs.

Program evaluation, as a management function, is the formal assessment of programs and their results and involves investigating and analysing some or all of the basic program evaluation issues (see

FIGURE 2.2

A BASIC PROGRAM STRUCTURE



- | | |
|---------------------|--|
| resources | — the dollars, person-years and other inputs allocated to the program |
| activities | — the resulting major work tasks, powers and functions performed or administered by program personnel |
| outputs | — the direct goods, services, regulations or provisions in tax law produced or directly controlled by the program personnel |
| impacts and effects | — the resulting goods, services and regulations produced by others and the consequent chain of outcomes which occur in society or part thereof |
| results | — the collection of outputs and impacts and effects associated with a program |

Table 1.1). A *program evaluation*, as a procedure, is the evaluation of an individual program and normally consists of both an evaluation assessment study and a program evaluation study. *The program evaluation process* entails the conducting of an evaluation assessment and an evaluation study, as well as the taking of decisions based on the findings and recommendations of the study.

Evaluation assessment is the front-end planning part of program evaluation. It involves analysing the program and its environment, identifying the specific evaluation questions to be considered and the nature of these questions and the extent to which they can be and will be addressed in a particular evaluation study. Such factors as the needs of the client, the resources available and possible evaluation methods are considered. Often some of the program rationale issues are investigated, at least tentatively, at this stage. The output from the evaluation assessment process is the terms of reference for an evaluation study, or documented reasons for not doing such a study at this time (see Section 6.2).

An *evaluation assessment study* is an analysis of the nature and extent to which evaluation issues can, and perhaps should, be addressed and would typically consider options — different sets of issues and different evaluation methods and procedures — for actually carrying out the ensuing evaluation study. An *evaluation assessment report* is a report documenting the findings of the evaluation assessment stage.

A *program evaluation study* is a study of a particular program which formally examines specified evaluation issues. A *program evaluation report* is a report documenting the program evaluation study and presenting the findings and conclusions of the evaluation of the program as addressed by the study.

The carrying out of evaluations — both the assessment studies and evaluation studies — is covered in Chapter 6.

2.3 THE PROGRAM EVALUATION FUNCTION: AN OVERVIEW

In order to evaluate their programs, each department or agency should establish a program evaluation function. The Office of the Comptroller General provides, as needed, advice and assistance in this work (see Chapter 8). While it may be desirable for different organizations to set up this function differently, the general features of each should be similar and all should reflect certain principles. Subsequent chapters discuss these features in more detail and provide specific guidelines.

In order to establish a program evaluation function, departments and agencies should formulate and promulgate their own policies on program evaluation, tailored to their own specific situations. Chapter 3 discusses the important features of such policies.

The program evaluation function in each department and agency is concerned with three main activities: periodic evaluation of existing programs, responding to other demands identified by, or placed on, the deputy head for evaluation information, and development of evaluation frameworks for new programs.

The main activity of the program evaluation function is to ensure that all programs are formally evaluated by the deputy head over a given period of time in such a manner that all evaluation issues are seriously considered. To do this, departments and agencies should develop departmental program evaluation policies (Chapter 3), develop and maintain formal plans for evaluating their programs (Chapter 4), acquire appropriate staff (Chapter 5) and should carry out evaluations and take action on evaluation findings and recommendations (Chapter 6).

A second area of activity is to respond to demands for evaluation information on departmental or agency programs identified by the deputy head or placed on the deputy head from the Cabinet or Parliament. To the extent possible such evaluation work should be integrated into the formal periodic evaluation of programs. Furthermore, the deputy head may, on occasion, identify the need for additional evaluation information. Such ad hoc evaluation activity, however, would not be expected to excessively interfere with the regular evaluation of programs.

The third area of concern of the function is the development of an appropriate evaluation framework for all new or renewed programs, so that a future evaluation of the program can be properly carried out. This activity is discussed and guidelines given in Chapter 7.

2.4 PROGRAM EVALUATION, INTERNAL AUDIT AND OTHER MANAGEMENT CONTROLS

Program evaluation provides senior management with information to improve programs, to provide quality advice to Ministers on resource allocation and policy matters, and to justify public moneys spent. Program evaluation involves an in-depth and thorough assessment of what a program is accomplishing. Other management systems and reviews complement the program evaluation function and, as shown in

Figure 2.1, are part of the general review and monitoring function: internal audit, performance measurement, management reviews, quality reviews, etc.

Of these review and monitoring functions, internal audit⁵ is the one most closely related to program evaluation. To clarify the distinction between these two activities, the Office of the Comptroller General issued in August, 1979, a paper entitled "Internal Audit and Program Evaluation in the Government of Canada: A Clarification of Roles, Responsibilities and Relationships", which stated that:

Program evaluation is the periodic, independent and objective review and assessment of a program to determine, in light of present circumstance, the adequacy of its objectives, its design and its results both intended and unintended. Evaluations will call into question the very existence of the program. Matters such as the rationale for the program, its impact on the public, and its cost effectiveness as compared with alternative means of program delivery are reviewed.

Internal audit is the systematic, independent review and appraisal of all departmental operations, including administrative activities, for purposes of advising management as to the efficiency, economy and effectiveness of the internal management practices and controls.

Internal audit is similar to program evaluation in that it is the responsibility of the deputy head, must be and appear to be objective, and is done on a periodic basis. It differs from program evaluation in its subject matter: program systems and management controls as opposed to program structure and results. Internal audit includes assessing the effectiveness of organizational structures and relationships, operating procedures and systems, and personnel requirements and utilization.⁶ In terms of Figure 2.2, internal audit is focused internally on the program, examining the resources, activities and outputs and the relationships among these elements. Program evaluation, on the other hand, focuses on the structure of the program as a whole, on its impacts and effects and on the relationships between the impacts and effects and both the outputs produced and the resources used.

Nevertheless there can be an overlap between the two functions, especially on questions concerning the outputs of the program, and it may not always be possible or desirable to draw a line between them. This will tend to be the case, for example, with many administrative support functions, and programs which are procedural or repetitive in

nature, producing a well-specified good or service. When in such cases the program has little direct impact on society, or its operations are mandated by law, a well developed internal audit function may, in some departments, address most of the issues for that program that would normally be part of a program evaluation, such as level and quality of service issues. That is, internal audit would consider all questions which were appropriate to it, and in some cases these would cover many of the “evaluation” questions sensibly asked of the program. However, internal audit would not normally cover the evaluation questions of alternative delivery mechanisms and, of course, any question as to the continued existence of the program.

On the other hand, where internal audit coverage of issues which are of interest to the program evaluation function has been inadequate from an evaluation point of view, the program evaluation unit may have to conduct further study. Each case will have to be decided on its merits, depending on the nature of the internal audit function in a department, the specific nature of audit and evaluation issues that should be addressed, the appropriate grouping of activities for audit versus evaluation purposes, and the nature of the program under consideration. It is expected that in each department and agency the division between the activities of the internal audit and program evaluation units will become clear over time.

The program evaluation function, as mentioned earlier, is responsible for ensuring that all relevant program evaluation issues have been seriously considered for all programs, even though in selected cases, as discussed above, findings of internal audit studies may provide sufficient information for the relevant program evaluation issues.

In addition to internal audit, there are three other management review and information processes other than the regular financial reporting mechanisms which complement program evaluation:

Performance measurement is a term used to describe a manager's routine measurement of the ongoing performance of program operations in terms of the economy with which resources are acquired, the efficiency with which operations are conducted, the quality of the products or services provided and the extent to which operational objectives are achieved. Measurement can involve trends, standards and comparisons of indicators or other performance information on a program's operations.

Management Review is a term used to describe an element of a manager's job which may involve a wide range of monitoring and problem solving activities designed to ensure that operations are functioning satisfactorily. In many cases, it constitutes a vital element in the control process of the manager which reflects his personal style and may be part of any formal management control system.

Quality Review is a term which covers a variety of monitoring, inspecting and investigating activities that may exist in an organization. Their primary purpose is to ensure reasonable adherence to a specific set of norms or standards and as such form an integral part of the control system of the organization. The intent is to identify on a timely basis deviations which may result in immediate corrective action or indicate a need for in-depth follow-up.

Each of these can provide valuable information for a program evaluation (as well as, of course, for an internal audit). Performance measurement, because it involves the ongoing collection of information on the operations of programs, can be particularly useful to program evaluation when the processes of program delivery are being analyzed. Furthermore, with appropriate planning, a performance measurement system should include information on the impacts and effects of programs where it is reasonable to collect this information on an ongoing basis.

In summary, the distinctive features of program evaluation are that this function:

- focuses on the impacts and effects of programs, not on the ongoing operations of programs; and
- does not take the program as given but questions its very existence and considers alternatives.

Like internal audit but unlike other management review and information processes, program evaluation:

- is carried out primarily for the deputy head, not line management; and
- is carried out on a periodic basis, not on an ad hoc, as-needed or continual basis.

Notes to Chapter 2

1. Government of Canada, *Guide to the Policy and Expenditure Management System*. (Supply and Services, Ottawa, 1980.)
2. The overall Fiscal Plan completes the package of principal instruments associated with the Policy and Expenditure Management System.
3. The terms “function”, “activity”, “output” and “process” are used here as ordinary English words, not as they are formally defined by the government in, for example, the *Planning Programming and Budgetary Guide*.
4. This includes the evaluation of pilot programs where the evaluation is an integral part of and the main reason for the program.
5. Financial audit, management audit, operational audit, composite audit and comprehensive audit are all either elements of, or synonymous with, the term “internal audit”.
6. Guidelines for internal audit, entitled *Standards for Internal Financial Audit*, were issued by the Office of the Comptroller General in 1978, and are currently being revised to reflect a broader view of the internal audit mandate, encompassing all departmental operations rather than solely the financial function.

CHAPTER 3

DEPARTMENTAL PROGRAM EVALUATION POLICY AND ORGANIZATION CONSIDERATIONS

3.0 GUIDELINES

3.1 Each department and agency should have a program evaluation policy, compatible with Treasury Board Policy (1977-47), which sets out the department's approach to program evaluation, outlining the evaluation organization, and the roles, responsibilities, authorities and accountability of those involved. The policy should also outline procedures for carrying out evaluations and for acting on findings, and indicate the general level of resources which will ensure the maintenance of a program evaluation function useful to the deputy head. Departmental and agency program evaluation policies should be submitted to the OCG for review.

3.2 The responsibilities of the deputy head (Table 3.1) and of the management of the program evaluation function (Table 3.2) should be clearly delineated in the departmental program evaluation policy. The policy should also indicate how the findings and recommendations of program evaluations are to be considered and acted upon by senior management of the department or agency.

3.3 The process and procedures for carrying out program evaluations should be established and operated in such a manner as to ensure adequate participation of appropriate program or line managers.

3.4 In organizing for program evaluation, the responsibilities for managing the program evaluation function should be assumed by one, or at most two, persons. One of these persons, the departmental manager for program evaluation, should report either directly to the deputy head or to the next senior departmental officer accountable for program evaluation – the second person in this case – who in turn reports directly to the deputy head. Furthermore, a departmental program evaluation unit should be established to support the departmental manager for program evaluation and to carry out the corporate program evaluation activities. In addition, if a decentralized approach is used, branch

program evaluation units should be established as appropriate in order to further support the function and to carry out program evaluations not undertaken by the departmental unit.

The departmental program evaluation unit should have a close working relationship with internal audit and corporate planning units to ensure effective coordination among these activities, but a separate organizational unit for program evaluation should be formed.

3.1 DEPARTMENTAL POLICY ON PROGRAM EVALUATION

A formal program evaluation function should be established in each department and agency by the deputy head. This will normally require a departmental policy to be issued which translates the Treasury Board policy on evaluation into a meaningful and workable policy in the departmental context.

While each department may express its policy in its own way, certain principles, outlined below, should be common to all such policies. (The names of the committees, organizations and positions used below are meant to be generic in nature. They are described in more detail in ensuing sections of this chapter and defined in the Glossary. Departments and agencies should adopt terms suitable to their own situation.)

An appropriate departmental policy should:

- (i) indicate that the department is regularly to carry out program evaluations as part of its ongoing management process;
- (ii) point out the deputy head's responsibility for the program evaluation function and his or her role as the client for program evaluations;
- (iii) indicate the role and responsibilities of line management in program evaluation;
- (iv) describe the mandate and role program evaluation will play in the management of the department as well as its purpose, and distinguish program evaluation from internal audit,

corporate planning, performance measurement, management review and other types of review and monitoring carried out in the department;

- (v) outline the organizational structure established, or to be established, for carrying out the required activities and identify the participants in the program evaluation process including line management. In addition to designating a departmental manager of program evaluation, it will frequently be desirable to establish a senior management evaluation committee, and program evaluation advisory committees for individual studies;
- (vi) describe the roles, responsibilities, and authorities of each participant in the program evaluation process;
- (vii) outline the procedures that will be followed in the department in implementing the program evaluation function. These should cover the development and maintenance of evaluation plans, the conduct of evaluations, and the procedures by which senior management will consider and act upon the findings and recommendations of program evaluations;
- (viii) outline the flow and distribution of evaluation documents — terms of reference, drafts, final reports, recommendations and implementation plans resulting from evaluations - both within and outside the department;
- (ix) assign responsibility and outline procedures for ensuring that all new or renewed programs include an appropriate evaluation framework;
- (x) provide for the assignment of resources — both dollars and persons — for the program evaluation unit and a mechanism for funding or resourcing individual studies; and
- (xi) indicate any other important feature of the program evaluation function in the department.

Departments and agencies should submit their evaluation policies to the Office of the Comptroller General for review. As discussed in Chapter 8, the OCG will comment upon, and provide advice and assistance in the development of, program evaluation policies.

3.2 DEPARTMENTAL RESPONSIBILITIES FOR PROGRAM EVALUATION

In developing the program evaluation function, a number of responsibilities can be identified. Of particular concern are the responsibilities of the deputy head, the responsibilities for the management of the program evaluation function, and the responsibilities of the department or agency for actions taken as a result of decisions based on program evaluation findings and recommendations.

3.2.1 Responsibilities of the Deputy Head

The deputy head is the pivotal figure for the success of the program evaluation function. His or her main responsibilities in this area are outlined in Table 3.1.

In point 3 in Table 3.1, it is recognized that the deputy head may only have time to be involved once during the evaluation assessment phase. If, for example, he or she is significantly involved in the selection of an evaluation option, then the approving of terms of reference by the deputy head based on the selected option may be quite perfunctory. On the other hand, if he or she has not been significantly involved in the selection process, then it would be expected that the deputy head carefully consider the terms of reference and be fully aware of the kind of study he or she is being asked to approve.

3.2.2 Responsibilities for Managing the Program Evaluation Function

In order to develop and maintain a successful program evaluation function in departments and agencies, the management of the function must exercise a number of responsibilities. These responsibilities, which are in addition to any others assigned by the deputy head, are outlined in Table 3.2.

3.2.3 Responsibilities for Follow-Through Action

A key aspect associated with the evaluation process is the follow-through action taken as a result of senior management decisions based on a consideration of the findings and recommendations of an evaluation. This is the link to the ongoing management process and is essential if program evaluation is to make useful contributions to the management and planning of government programs. There are numerous ways a department or agency may wish to implement senior management decisions. Follow-through action from decisions based entirely or in part on evaluation findings is no different from action resulting from any senior management decision. However carried out, the basic responsibilities of the department in this area remain the same: to prepare, when required, an implementation plan; and to monitor and report to the deputy head on the completion of the implementation.

Table 3.1

**PROGRAM EVALUATION RESPONSIBILITIES
OF THE DEPUTY HEAD**

1. Establish and issue the departmental program evaluation policy.
2. Approve the departmental program evaluation plans and amendments.
3. Be significantly involved in the evaluation assessment phase of each evaluation by:
 - considering evaluation study options and approving the selection of the specific issues to be examined and general approaches to be used in each program evaluation study; and
 - approving the terms of reference for each program evaluation study.
4. At the end of each evaluation study:
 - assess program evaluation study findings and recommendations and decide on appropriate action;
 - approve the implementation actions to be taken as a result of decisions based on findings and recommendations of individual studies; and
 - approve the program evaluation reports for release.
5. Approve evaluation frameworks for new programs.
6. Be accountable for the effects of implementing the program evaluation function.

Table 3.2

**RESPONSIBILITIES FOR MANAGING
THE PROGRAM EVALUATION FUNCTION**

1. Prepare, update and recommend the departmental program evaluation plans.
2. Approve terms of reference for all evaluation assessment studies.
3. Attest to the quality of all evaluation assessment studies.
4. Identify and address areas of concern of outside parties (Treasury Board, Policy Committees, Parliament, etc.).
5. Recommend terms of reference for all program evaluation studies.
6. Attest to the quality of all program evaluation studies and reports.
7. Endorse or comment upon recommendations based on program evaluations, and ordinarily make additional recommendations reflecting a departmental perspective.
8. Keep informed on the implementation actions resulting from decisions based on program evaluation studies.
9. Develop evaluation frameworks for new programs in consultation with the program designers, or comment upon such frameworks proposed by others.
10. Exercise functional authority with respect to program evaluation.
11. Manage the departmental program evaluation unit.

The departmental manager of program evaluation should keep informed on the progress and keep track of the results of follow-through action based on evaluation findings and recommendations.

3.3 THE ROLE OF LINE MANAGEMENT IN PROGRAM EVALUATION

The involvement of line managers is critical to ensuring that the realities of the program operations and environment are incorporated in the program evaluation process. Line managers can and should contribute to all phases of the program evaluation process. A program evaluation advisory committee for specific studies may be a useful vehicle to facilitate this participation (Section 3.4.3). In particular, line managers may:

- (i) assist the departmental program evaluation unit in the development and updating of the departmental program evaluation plans and in the development of evaluation frameworks;
- (ii) provide members for the evaluation teams when appropriate;
- (iii) identify, during the evaluation assessment, program evaluation issues of importance to them;
- (iv) assist in the gathering of information;
- (v) review evaluation assessment reports, study terms of reference and evaluation findings;
- (vi) comment upon recommendations;
- (vii) develop, where required, an implementation plan based on decisions taken as a result of evaluation studies; and
- (viii) implement any action required as a result of evaluation studies.

Such involvement of line managers will both bring to the evaluation activity appropriate program experience and provide these managers with a good understanding of the evaluation function in their department or agency. It will also allow line managers to obtain, from program evaluation, information of interest to them on their programs.

Program evaluation should clearly be organizationally independent from line management functions. Indeed this is essential for the objectivity of the function. It is also essential to establish linkages to such line management processes and functions as performance measurement, planning, management review, and quality review. In particular, these other functions often provide valuable information and data for program evaluation studies and often facilitate the identification of issues — especially from the line manager's viewpoint — for program evaluation.

3.4 DEPARTMENTAL ORGANIZATION FOR PROGRAM EVALUATION

In deciding on the most appropriate way to organize for the evaluation function, departments should consider a number of factors. On the one hand, the existing organization structure of the department will play a role: the program evaluation organization ordinarily should seek to be as compatible as possible with existing structures and reporting relationships to the deputy head and with his or her personal management style. On the other hand, the organizational structure of the function will significantly influence the quality of the resulting evaluation process and evaluation results. Thus in selecting among various organizational structures, a number of factors should be kept in mind. The organizational structure chosen in a department or agency should:

- (i) enhance the objectivity of the function, both real and perceived (this is primarily achieved through establishing organizational independence from line management);
- (ii) provide for the deputy head to have significant input to the evaluation process;
- (iii) provide for the coordination of the evaluation activities; and
- (iv) ensure that the program evaluation function is an integral part of the ongoing management system.

3.4.1 Managing the Program Evaluation Function

In each department or agency, the responsibilities outlined in Section 3.2.2 for managing the program evaluation function should be assumed by one, or at the most two, persons. One of these persons should be the focal point for the departmental or agency program evaluation activity, should assume all or many of the responsibilities

listed in Table 3.2 and should devote a significant part of his or her time to the program evaluation function. For the purposes of this Guide, this person is called the departmental (or agency) manager of program evaluation (DMPE). If the management of the function is to be shared by two people, the second person would either report directly to the DMPE or be the person to whom the DMPE directly reports, and would assume those program evaluation management responsibilities not assumed by the DMPE. The level of the DMPE would depend on the particular organizational structure chosen by the department or agency. Figure 3.1 illustrates three possible situations. In (a) the DMPE assumes all the management responsibilities. In (b) and (c) these responsibilities are shared: in (b) with the head of the program evaluation unit and in (c) with the responsible corporate assistant deputy minister (ADM) or equivalent.

A departmental program evaluation unit should be established to support the management of the program evaluation function. This is the organizational entity which carries out the corporate program evaluation activities of the department or agency. This unit is operationally managed either by the DMPE (cases (a) and (b)) or a person reporting directly to the DMPE (case (c)).

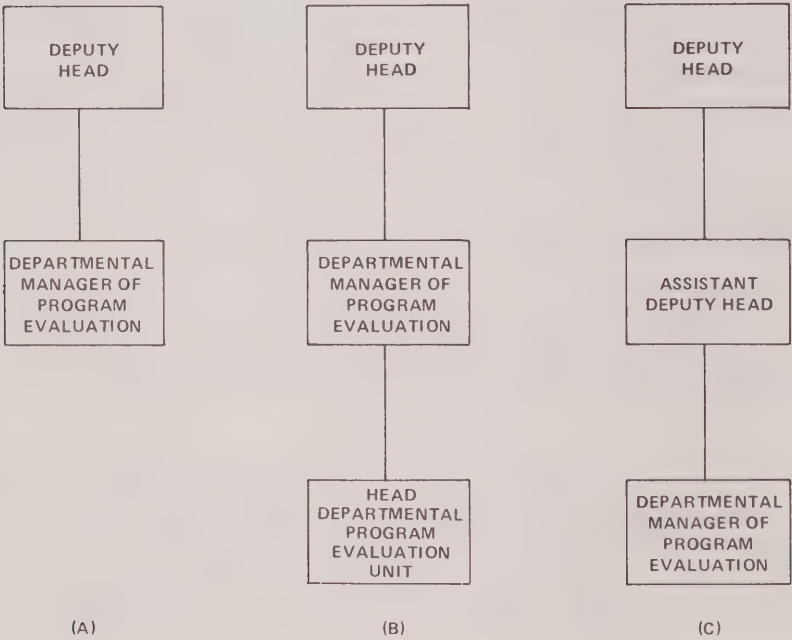
3.4.2 Reporting Relationships to the Deputy Head

It is essential that the departmental manager of program evaluation (DMPE) have ready access to the deputy head, and that the deputy head provide reasonable direction and strong personal support to the program evaluation function. Figure 3.1 illustrates possible reporting relationships to the deputy head.

A direct reporting relationship of the DMPE to the deputy head is preferable (cases (a) and (b)), where the DMPE is the senior departmental officer for program evaluation. In large departments this may not be possible because of organizational hierarchies and span of control considerations, in which case the DMPE should report to a senior staff manager who, in turn, reports to the deputy head (case (c)). In this case the senior departmental officer for evaluation is the person to whom the DMPE reports. To place the DMPE elsewhere in the organizational hierarchy compromises his or her effectiveness and makes it too difficult to obtain the deputy's direction and support. The full potential of program evaluation is not likely to be realized unless a close working relationship develops between the deputy head and the DMPE.

FIGURE 3.1

MANAGING THE PROGRAM EVALUATION FUNCTION: ALTERNATIVE APPROACHES



3.4.3 Committees for Program Evaluation

In order to assist the deputy head with his or her program evaluation responsibilities, departments and agencies may wish to establish a senior program evaluation committee. Such a committee could meet regularly or as needed to discuss program evaluation matters, either exclusively or perhaps in conjunction with other corporate matters. The specific functions of each such committee would vary depending on the role the deputy head sees for the committee. The existence of such a committee emphasizes the importance of program evaluation in the department. The DMPE should sit on the senior management evaluation committee where such a committee exists. This would be one means of enhancing his or her reporting relation to the deputy head.

In addition to this ongoing committee, departments and agencies may wish to establish, for each or for most program evaluations, a program evaluation advisory committee to assist in the managing of the particular program evaluation and to provide a forum for discussion by all those concerned with the evaluation of the program. The DMPE should be a member of the committee, probably the chairman. The head of the program evaluation team conducting the evaluation and line managers whose programs may be affected by the evaluation would also normally be members of such a committee. Such a study-specific committee would provide a useful means through which the concerns and interests of line managers can be expressed and formally taken into account. Where appropriate this committee could include members from outside the government, such as client group representatives or representatives from provincial governments, when the program under study is part of a federal-provincial agreement.

3.4.4 Organizational Structures for Conducting Program Evaluations

The preferred organizational structure is to have program evaluations conducted centrally, with the departmental program evaluation unit responsible for the evaluations of all program components of the department. Members of the departmental program evaluation unit would direct evaluation teams for each program evaluation study. Team make-up would vary from study to study. Use could be made of a seconded person from the program being evaluated, of contracted personnel, of other departmental personnel, and of other members of the departmental program evaluation unit. Care must, of course, be taken to ensure the objectivity of the team (see Section 5.1.2). This organizational structure enhances the objectivity of the exercise, and should enhance its credibility with line management.

It has been argued that such a centralized approach may not be always possible, particularly where responsibility in the department or agency is decentralized and that in such cases a decentralized approach is required. This would involve, in addition to the departmental program evaluation unit, the establishment of branch program evaluation units, which would report administratively to the head of each branch (e.g. regional or branch ADMs) but would be under the functional direction of the DMPE. The management of the program evaluation function — the DMPE plus perhaps one other person — would still retain all the responsibilities outlined in Section 3.2.2. A further decentralization of the evaluation function would inhibit its influence as a senior management function and give rise to questions about its objectivity. The difference in the decentralized approach would be that branch program evaluation units, not the departmental program evaluation unit, would carry out many of the evaluations.

3.4.5 Relationship to Other Corporate Management Functions

Internal audit and corporate planning (strategic, operational and program planning) are other corporate management functions that interface with program evaluation.

Internal audit and program evaluation are complementary functions (see Section 2.4) and as such should enjoy close working relationships. The audit and evaluation plans for each function should be developed so as to facilitate overall planning and program component identification in the audit and evaluation areas. This will minimize both the duplication of efforts and the demand on line managers for information.

Despite the need for this close working relationship, internal audit and program evaluation should be separate organizational units producing separate reports and findings. Otherwise, there may be a tendency for the more well-established internal audit function to absorb resources that should be going into program evaluation efforts. In addition, as outlined in Chapter 5, the skills and experience required for the two functions differ, and without an identifiable separation between the two, both may suffer.

As Figure 2.1 illustrated, program evaluation should provide input into strategic planning. Program evaluation should be organizationally independent but have a good working relationship with this function. Program evaluations will likely relate program objectives to departmental objectives established by the strategic planning function, and identify difficulties in establishing linkages between program and

departmental objectives. Thus program evaluation reports should be made available to the strategic planning function so that the information and analysis gained from a program evaluation may be disseminated through the department to those persons with a need to know such material. Conversely, program evaluation should take into account strategic planning initiatives and published reports, and also be cognizant of changes in the corporate program planning process.

CHAPTER 4

DEPARTMENTAL PROGRAM EVALUATION PLANS

4.0 GUIDELINES

4.1 Departments and agencies should develop formal plans for evaluating all of their programs on a periodic basis and update them regularly.

4.2 As a necessary step to developing departmental program evaluation plans, the activities of the department should be grouped into program evaluation components, namely groups of activities considered suitable for evaluation purposes. The deputy head should be involved and approve the results. Appropriate profiles (Table 4.1) of these components should be developed.

4.3 The program evaluation components should be set in order of priority as to their importance for evaluation, taking into account the concerns and interests of the department, its minister, and central agencies, as well as the capabilities of the departmental evaluation unit, the resources required and technical difficulties that may be encountered. The deputy head must finally set the priorities for evaluation, both for the long term and the annual plans.

4.4 The departmental program evaluation plan should include two parts: the departmental long-term program evaluation plan consisting of the departmental program evaluation profile (the individual component profiles and an explanation of the overall departmental component structure) and the program evaluation schedule indicating when each component is to be evaluated over the evaluation cycle; and the annual program evaluation plan indicating in more detail the specific evaluation activities to be undertaken in the next 12-18 months. The reasons for excluding any component from the long-term plan should be documented. Departmental program evaluation plans should be considered and approved by the deputy head and should reflect the priorities and concerns of the department, its minister and of the central agencies. Departmental program evaluation plans should be submitted to the OCG for review.

4.5 Departmental program evaluation plans should be kept up to date to reflect the passage of time, changing evaluation priorities of the deputy head, slippage or ahead-of-schedule performance, and the work completed to date.

4.1 AN OVERVIEW AND GENERAL PRINCIPLES

Planning is essential to the successful establishment and the continuing operation of the program evaluation function. The Treasury Board policy calls for all programs in a department or agency to be evaluated periodically. In order to ensure such coverage, departmental evaluation plans are required showing which activities are planned to be evaluated and when.

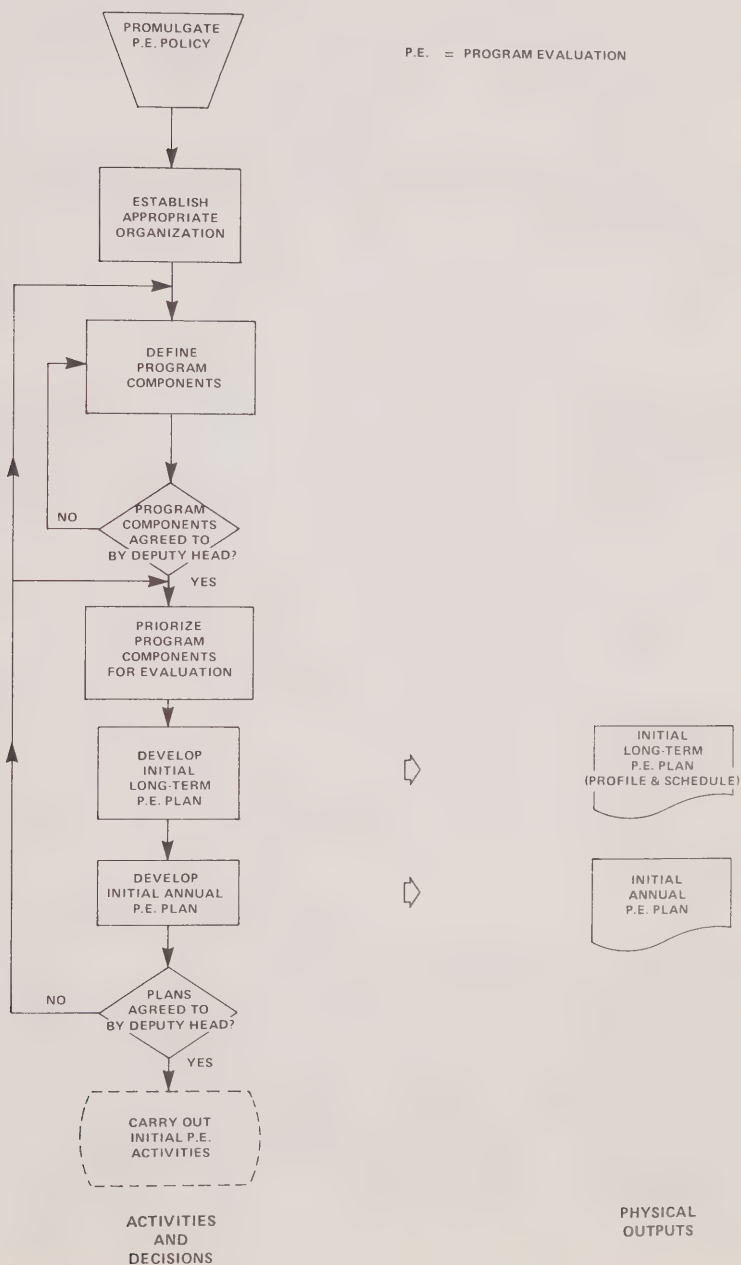
Given the fact that in a department or agency there are many, often heterogeneous, activities being carried out and that the evaluation of these activities will be spread over a period of several years, preparation of a plan requires at least two main tasks to be carried out:

- the programs of the department or agency will have to be arranged into appropriate groupings for evaluation, namely program evaluation components; and
- the evaluations of these components will have to be set in order of priority so that an evaluation schedule over an appropriate evaluation cycle can be developed.

In carrying out both tasks, the deputy head should be involved. As the client of the evaluation studies, he or she should determine what is to be evaluated and when.

Figure 4.1 illustrates a representative model of the process that a department or agency might go through in developing initial plans. The figure is only an example of the steps that could be followed and it is recognized that different departments and agencies might proceed differently by following a different sequence or by carrying out additional steps. Indeed, a department or agency may decide for strategic reasons to conduct an evaluation or two while developing a comprehensive long-term plan in order to demonstrate what can be produced through program evaluation. Nevertheless, each of the general steps shown will undoubtedly have to be carried out at some time in order to produce appropriate departmental evaluation plans. The diamond-shaped decision points in the figure are the major decision points in the process where the deputy head will normally play a key

FIGURE 4.1
DEVELOPING AN INITIAL DEPARTMENTAL PROGRAM EVALUATION PLAN:
A REPRESENTATIVE MODEL



role, namely in agreeing to the list of program components and to the evaluation plans. The overall departmental program evaluation plan is composed of two separate plans: a long-term plan which presents both the departmental program evaluation profile — an explanation of the department's component structure and a description of each individual component — and the program evaluation schedule, and an annual plan. Each of these is discussed in ensuing sections of this chapter.

This ongoing planning process to produce a revised long-term plan (updated component profiles and a revised schedule) and a revised annual plan is discussed in Section 4.5.

4.2 PROGRAM EVALUATION COMPONENTS

4.2.1 What is a Program Evaluation Component?

A program evaluation component is a group of resources and activities, and their related outputs, which is suitable to the department or agency for evaluation purposes. It is usually a subset of an Estimates Program. The group of activities within a program component:

- has a common objective (or set of related objectives) established at the level of concern of the deputy head;
- is of appropriate size or importance to be a focus of and support for program decision making at the deputy ministerial level; and
- is a logical part of an overall departmental program evaluation component structure, contributing to the department's long-term objectives.

In any major program, a complete hierarchy of objectives may be defined from improving the well-being of Canadians to establishing specific work standards. The objective of a program evaluation component should be an objective of direct concern to deputy heads, rather than an objective or a goal which may be of more concern to line managers. Associated with any objective is a group of resources, activities and outputs which contribute to the achievement of the objective. A program evaluation component comprises those resources, activities and outputs contributing to the achievement of an objective of concern to the deputy head.

This higher level focus, however, may have to be weighed against the criteria of being an appropriate grouping for actual decision making on programs in the department. Deputy heads will be concerned with quite broad departmental objectives which cover a wide group of departmental activities, but may still make decisions on smaller groupings of activities which are aimed at achieving a narrower objective. Program evaluation components should relate to these relatively lower level groupings on which managerial decisions are normally made.

Finally, the collection of program evaluation components should reflect and outline the department's various strategies for achieving the departmental wide long-term objectives. The components should fit together in a logical, consistent and comprehensive manner and each component should be shown contributing to the department's long-term objectives.

Program evaluation components are thus seen to be impacts- and effects-oriented, typically built around the intended effects of the department's or agency's activities. They may not be identical with either existing organizational structures or to existing Program Activity Structures but it is desirable to be able to reconcile information from the Program Activity Structure with the program evaluation components. This may entail changing the Program Activity Structure to be compatible with the department's program component structure.¹ The *raison d'être* of the components is to provide an appropriate focus for evaluating the results of departmental activities in relation to the government's objectives and to the external environment, and not to evaluate, in particular, existing organizations. Interest is on program efficiency rather than managerial accountability. In developing program evaluation components, departments and agencies should identify the intended major results their activities are trying to accomplish, and delineate those activities which are directed towards each result or group of related results. Such a collection of activities should be a suitable program evaluation component.

It should be obvious that there is no unique way to divide a department or agency into evaluation components. Any one division of the department into components is likely to miss certain possibly important aspects for evaluation. This suggests that components should not be seen as rigid. While the component structure would form the basis for program evaluation studies in departments and agencies, this does not exclude other units of evaluation being used from time to time for particular studies. That is, a study might be conducted that cuts across several components or combines several or parts thereof (see

Section 4.4.1). Furthermore, it is expected that over time the composition of evaluation components will change due to the experience gained in dealing with a department's or agency's activities and decision making process, and with the changes in the governments policies and objectives.

4.2.2 The Program Evaluation Component Profile

Having identified suitable program evaluation components, a department or agency should prepare a description of each component in terms of what the component is supposed to do, how it is delivered and the resources devoted to it. Such a program component profile could be written with varying degrees of detail, but should include relevant information on the component for evaluation purposes. In particular, it should include a description of the program component structure (see Section 2.2). The basics of such a profile are shown in Table 4.1. Component profiles will allow others in the department, in central agencies or elsewhere to gain some understanding of what elements of the departmental programs are going to be evaluated.

The profile in this table is composed of two parts. Part A is the basic description of the component and may be all that is needed in order to develop the initial departmental program evaluation plans although an initial specification of the component's elements would seem to be required to fully identify the component. Part B describes the component's structure and involves a more in-depth analysis of each component resulting in a diagram of the component's structure — a program model — which captures the interrelationships among a component's activities, outputs and results. Part B may often be completed only during the evaluation assessment phase of an evaluation, but departments may wish to develop part B of their component profiles as an independent exercise. The information in part B would certainly help in defining and setting in order the components for evaluation. Over time, and as plans are revised, complete up-to-date component profiles should be available for all components and be part of the departmental long-term program evaluation plan.

Departments may of course wish to compile more information than is shown in Table 4.1 on each component. In effect they may wish to prepare a Part C. Such information as the evaluation history of the component, likely evaluation issues, expected difficulties in doing the evaluation, known relationships to other programs, data that is available, etc., all would be quite useful — if available — as background information for future planning and conducting of evaluations. Given the suggested 3-5 year cycle for evaluation and the normal turnover of

personnel that can be expected, whatever useful information that has been developed on the component would otherwise likely be lost. However, such information would not be expected as part of the formal departmental evaluation plans.

A few of the elements and terms in the profile shown in Table 4.1 require some elaboration. The *component description* envisaged here is a short description normally involving several paragraphs rather than several pages. It should describe in a narrative fashion what the component involves, how it operates, whom it serves, and what it tries to do, so that someone not familiar with the component could have a basic understanding of what is being evaluated. Departments and agencies may wish to develop more detailed descriptions of each component but a short summary would be all that is expected in the formal plans.

Similarly, the statement of the *component resources* should not necessitate a lengthy analysis. When components and Program Activity Structures are compatible, this information should be available as part of the normal strategic and operational planning. When components are not compatible with the Program Activity Structure, precise resource information may be difficult to obtain. In this case, estimates of the resources devoted to the component would be adequate. Over time it is expected that the Program Activity Structure will evolve to become compatible with the program components structure. The resources part of the profile serves to indicate the size of the component in terms of inputs and is not intended as a financial accounting statement.

The term *impacts and effects* is meant to cover any relevant good or service (other than the direct program outputs) or behavioral or institutional change that results from the component. No strong distinction is made between “impacts” and “effects”, although these terms are often distinguished on a temporal basis or as to the diffuseness of the particular result. Typically, several levels of impacts and effects can be usefully identified between the outputs and the ultimate results. In particular, it is useful for evaluation purposes to distinguish between the direct impacts and effects — those comprising the next level of results beyond the outputs — and other impacts and effects. Direct impacts and effects are more readily associated with the component in terms of cause and effect than are other impacts and effects.

Table 4.1

BASICS OF A PROGRAM EVALUATION COMPONENT PROFILE

Part A: Background

1. *Component Mandate*: A statement of both the legal basis of the component and of what the component must and may do.
2. *Component Objective*: A statement of what impacts and effects the component is specifically designed to accomplish or contribute to.
3. *Component Description*: A short narrative explaining what the component involves: how it is delivered; the environment it operates in; the population served; and what it is to accomplish.
4. *Relation to Estimates Program*: The Estimates program or programs from which the component is funded should be identified and the relationship between the component's objective and that of the Estimates program explained.
5. *Component Resources*:
 - (i) *Fiscal Expenditures* — The operating, capital and grants and contribution costs of the component as well as the authorized person-years devoted to the component.
 - (ii) *Capital Assets* — An identification of the facilities and equipment other than office space devoted to the component.

Part B: Elements and Structure

1. *Component Elements*:
 - (i) *Activities* — A list of the major work tasks and any powers or functions that characterize a given component and which are performed or administered by the component personnel.
 - (ii) *Outputs* — A list of the goods and services which are produced or directly controlled by the component personnel and distributed outside the component organization, as well as any regulations or provisions in tax legislation produced by or monitored by component personnel.
 - (iii) *Expected Impacts and Effects* — These are the further goods, services and regulations (if any) produced by others as a result of the program's outputs and the consequent expected chain of outcomes which occur outside the program on society or part thereof.
2. *The Component's Structure*: A description and chart showing the linkages among the component elements; i.e. a program model.

The *component's structure* is a description and diagram — a model — of this chain of results, i.e. of how the component is supposed to work: how the activities are expected to produce certain outputs, which result in direct impacts and effects, which in turn typically cause other impacts and effects. A basic structure for a component was shown in Figure 2.2.

The program evaluation component profile serves several important purposes: as an explanation — especially for organizations or persons outside the particular department or agency — of what each component involves; as a mechanism for reviewing the rationale of the component; as a basis for planning for evaluation; and as a way of ensuring that appropriate components have been identified.

4.3 ESTABLISHING PRIORITIES FOR PROGRAM EVALUATIONS

Ranking the evaluations of programs will allow plans to be developed showing when each component will be evaluated. This ranking will be required for both long-term and current year planning. The major factors to be taken into account in setting priorities should be:

- the importance of evaluating the component in terms of departmental priorities; and
- the concerns and priorities of cabinet committees.

With the review of departmental program evaluation plans being part of the Policy and Expenditure Management System (see Section 2.1.2), the Policy Committees and the Treasury Board of Canada will have a formal way, as well as any informal means which may develop at the officials level, to express their priorities and concerns on program evaluation to departments and agencies. Nevertheless, the deputy head remains the client of these studies and as such determines the final priorities for program evaluation in his or her department or agency.

In addition, a number of technical factors should be considered in the ranking of components such as the size of the component in terms of expenditures and/or impacts on society, the anticipated cost of the evaluation, the expected difficulties and lead time required in doing the evaluation in relation to the experience and capabilities of the program evaluation unit, the timing of the internal audit of the component, the time since the last evaluation, and the maturity of the component.

4.4 DEPARTMENTAL PROGRAM EVALUATION PLANS

A departmental program evaluation plan should contain two parts:

1. *A Long-Term Program Evaluation Plan* — which comprises:
 - (i) *A Departmental Program Evaluation Profile* — a description and explanation of the program evaluation component structure and the individual component profiles.
 - (ii) *A Program Evaluation Schedule* — a listing of target dates by which all components are planned to be evaluated.
2. *An Annual Program Evaluation Plan* — an operational plan indicating what will be carried out in the 12-18 months following the date of the plan.

Departmental evaluation plans and revisions thereof should be submitted when modified or updated to the Office of the Comptroller General for review. Chapter 8 discusses the role the OCG can play in assisting departments in the development of their plans. As mentioned in Section 2.1.2, departmental long-term program evaluation plans are to be submitted by March 31 and the departmental annual program evaluation plan by October 31 to the appropriate Policy Committee and to the Treasury Board.

Departmental program evaluation plans should be developed by the departmental program evaluation unit and should be coordinated with the departmental internal audit plans to ensure that both the timing and coverage of common areas of interest are satisfactory to both groups (see Sections 2.4 and 3.4.5).

4.4.1 The Long-Term Program Evaluation Plan

The long-term evaluation plan provides a description of what is to be evaluated, and why, and comprises the departmental program evaluation profile and schedule.

(a) *The Departmental Program Evaluation Profile*

The departmental program evaluation profile should include:

- (i) an explanation of the reasons for the specific program evaluation component structure being used; and
- (ii) the individual program evaluation component profiles.

Because a given component structure in a department or agency is not unique (see Section 4.2.1), the first part of the departmental program evaluation profile should be a short discussion of the reasons for choosing the particular component structure. The program evaluation component profiles were discussed in Section 4.2.2. For an initial departmental plan, Part A of the profile may suffice, but over time complete profiles should be developed.

For the most part, evaluation plans will consist of studies based on the identified program evaluation components. Situations may occur, however, where the deputy head requires an evaluation on certain parts of components which do not coincide with any existing departmental component. At least two such cases can be expected to occur: studies which cut across or combine components and inter-departmental studies.

The former case was mentioned in Section 4.2.1. For example, a program evaluation component structure in an industrial incentives area may be based on the type of aid given to produce certain effects, such as increased exports or increased jobs. While such components should be evaluated, it may at some point be useful to divide up the same activities by sector — aerospace, electronics, etc. — and evaluate the impact of all assistance on each sector. Nothing in the Treasury Board policy or this guide prevents such evaluation studies which may focus on several, or parts of several, “evaluation-plan” components. Indeed such a rethinking of what to evaluate should routinely be done and could ultimately lead to changes in the formal component structure, if such a change would better reflect how decisions are being made.

The other case that can arise is when the evaluation of certain components clearly should include consideration of closely related components in other departments. In this case, the evaluation might focus on two or more components and require interdepartmental coordination and cooperation. During the evaluation assessment phase, a requirement for such interdepartmental studies can be determined (see Section 6.2.3). The Treasury Board policy encourages this inter-departmental cooperation.

In both cases, such evaluations should be part of the departmental evaluation plan, since they are part of the deputy head’s fulfillment of the responsibility to have his or her programs evaluated. Basing the plan on a component structure is a convenient way to ensure that all departmental programs are covered.

(b) *The Program Evaluation Schedule*

The program evaluation schedule can be developed when the components have been identified, when they have been ranked and when there is a reasonable idea of the resources necessary or available to the evaluation function. The overall program evaluation resource level in any given situation determines the length of the evaluation cycle, namely, the time period in which all departmental programs can be evaluated. The Policy suggests a 3-5 year cycle. In addition, a rough estimate of the costs of evaluating each component, in terms of both dollars and persons, may have to be made in order to know how many evaluations could be carried out in each year of the cycle. The program evaluation schedule should:

- (i) clearly identify the targeted departmental evaluation cycle;
- (ii) state the overall level and type of resources to be devoted to program evaluation;
- (iii) indicate the reasons for the priorities; and
- (iv) identify a set of evaluations based on the department's program evaluation component structure and their expected start and completion dates, which covers all of the department's activities over the evaluation cycle.

The program evaluation schedule should be approved by the deputy head. This indicates commitment to the evaluation function and to the completeness of the evaluation coverage of the department's or agency's activities. While departmental priorities will always result in specific evaluations being done at certain times, the Treasury Board policy on evaluation requires all components to be evaluated over a reasonable time frame. Exceptions — components that are not in the schedule and hence are not going to be evaluated — must be documented as to why they have been excluded. Such documentation should be part of the schedule.

It is fully expected that the long-term program evaluation plan will be altered over time as priorities change and experience is gained. Section 4.5 discusses updating the long-term program evaluation plan. The long-term plan represents the department's or agency's general strategy for evaluation and, as such, forms part of its Multi-Year Operational Plan (see Section 2.1.2).

4.4.2 The Annual Program Evaluation Plan

The long-term program evaluation plan is, of necessity, general in nature. In order to determine in sufficient detail what will be done in evaluation in the following 12-18 months, an annual evaluation work plan is required. The annual plan spells out in some detail the specific evaluation activities which will be carried out and should reflect current year evaluation resource levels and the capabilities and past evaluation experience of the department. It should also incorporate the current year interests and concerns of the department and cabinet committees. The annual plan should include:

- (i) identification of which components will be evaluated and why;
- (ii) the timing of the evaluations including dates of important milestones, such as the end of an evaluation assessment;
- (iii) a preliminary identification of people and dollar resources that will be committed to the evaluation;
- (iv) an indication of who will be carrying out the work; and
- (v) up-to-date profiles for those components in the annual plan.

Annual program evaluation plans should be approved by the deputy head. Approval is both authority to proceed with the stated evaluations and general commitment of funds and person-years. The annual program evaluation plan represents the departments short-term operational plan in the area of evaluation and, as such, forms part of its Budget-Year Operational Plan (see Section 2.1.2).

It may be noted that the annual program evaluation plan would not, in general, be the same as the program evaluation unit's annual work plan. The latter could include, in addition to the work outlined in the evaluation plan, such activities as preparing program evaluation guides and the plans themselves, responding to demands placed on deputy head for evaluation information that could not be incorporated into the annual plan, and developing evaluation frameworks for new programs. Such organizational work plans are not considered part of the department's annual program evaluation plan.

4.5 UPDATING DEPARTMENTAL PROGRAM EVALUATION PLANS

Departmental program evaluation plans will have to be revised as required and at least annually to reflect both the passage of time and changes in content as a result of changing circumstances. Updated long-term plans are required by March 31 and updated annual plans by October 31 (Section 2.1.2).

4.5.1 Revisions Due to a New Year

Even assuming there is no need to make changes in the departmental program evaluation plan because of changing circumstances — an unlikely event — it will still be necessary each year to develop new annual plans and to add one more year to the long-term plan. This is the normal updating of plans required over time and required for the annual determination of next year's operational plans. This aspect of updating the departmental evaluation plans would be done without consultation with central agencies.

4.5.2 Revisions Due to Changing Circumstances

In addition to revisions to departmental evaluation plans required by the passage of time, in most cases such plans will have to be revised due to changing circumstances. Such factors as:

- new or changed departmental priorities
- new or changed governmental priorities
- delays in carrying out evaluation studies
- new experience gained in evaluation, and
- new departmental structures and programs

all would mean that the existing evaluation plans were outdated. Indeed one of the main responsibilities of the departmental manager of program evaluation is to remain abreast of such changing circumstances.

Each long-term and annual plan might be in need of revision, and both the set of program components and their prioritizing could be altered. In addition, departments or cabinet committees may wish that certain evaluation studies be carried out that combine or cut across program components and/or departments. Up-to-date evaluation plans should reflect the current priorities in program evaluation in each department or agency.

Notes to Chapter 4

1. Recently, the concept of a *planning element* has been introduced to refer to sub-groupings of departmental Estimates Programs which are to be used for budgeting purposes in the Policy and Expenditure Management System, specifically in the Operational Plans. Planning elements are, like program components, results-oriented groupings of activities and hence should, as they are developed over time, be compatible with program components. That is, one should be either identical with or an aggregate of the other.

CHAPTER 5

PERSONNEL FOR CARRYING OUT EVALUATION WORK

5.0 GUIDELINES

5.1 The personnel carrying out evaluations of programs should have an appropriate mix of analytic, methodological and project management skills, techniques and experience. Each individual evaluator should have basic analytical skills and some knowledge of the program area, be able to take an independent view of the program, be able to establish credibility with senior management as well as line managers and be acceptable to the departmental manager of program evaluation.

5.2 Consultants should be used in evaluation work as appropriate but should be closely managed. When consultants are used, terms of reference for studies and resulting recommendations are still the responsibility of the departmental manager of program evaluation.

5.1 PROFESSIONAL SKILLS FOR EVALUATION

Different departments organize differently for evaluation (see Chapter 3) and, as a result, make use of different groups of people:

- people who work full time in the evaluation function;
- people seconded from programs or elsewhere; and
- outside consultants.

In each case, personnel working in evaluation, while bringing to the task differing experiences and differing perspectives on evaluation, should share certain common characteristics. In the case of seconded personnel, this may imply the need for an orientation course on program evaluation. In any event, the personnel used should be acceptable to the departmental manager of program evaluation.

Evaluation involves a systematic gathering of demonstrable evidence on the performance and results of a program. Difficult issues typically arise on how best to collect such evidence so that the findings

— the evidence and conclusions drawn from it — are objective and credible. Sometimes this requires knowledge of special techniques. A general requirement will be the ability to appreciate the technical problems involved, to approach the task from an independent point of view, to have some knowledge and understanding of the subject-matter under study, to be able to work closely with program personnel, and to manage the study as necessary. These skills, outlined below, imply the need for many of the evaluators in a unit to have attained the senior officer level.

5.1.1 The Unique Nature of Each Evaluation Study

The conduct of evaluation studies does not involve routine repetitive tasks. There are no detailed step-by-step procedures to be carried out in each case, but only general principles to be considered. The need for and emphasis on evaluation assessment implies that each study must be carefully designed. In evaluation studies, the issues addressed and the approaches used may be quite different from study to study. The implication for evaluators is that they must be able to work without well established systems, procedures and standards having been previously developed. They must be creative in deciding how to carry out the study, must be able to pin-point the main evaluation issues and they must be able to quickly develop a credible understanding of what the program is supposed to be doing.

Each program represents some process for achieving certain ends. Each is unique. The evaluator must be able to think conceptually about the program and to develop — often from incomplete or conflicting data — one or more conceptual models of the process underlying the program.

5.1.2 Independence

The independence of the evaluators is essential to the production of objective and credible evaluation work. But independence is not simply achieved by organizational separation, although this is usually a prerequisite. Independence also requires evaluators to be able to stand back from the everyday concerns of a program's operation and to look at what is going on in a detached, but not uninformed, way. The evaluator must be able to identify, articulate, and question program assumptions at several levels. The evaluator should not let personal biases influence his or her view, and yet should be aware of the environment and constraints under which the program operates. While the evaluator may be convinced of the validity of certain evidence or conclusions, he or she must remember that the evaluator's task is to systematically (i.e. not selectively) collect evidence to inform others.

The evaluator must be able to separate argument from evidence. Conclusions must be based on evidence which others will have to accept, including those who may not like the findings produced. By being constantly conscious of the need for independence, evaluators will enhance their own credibility and the credibility of the findings.

In cases where evaluation teams are composed in part of seconded personnel, it may be unrealistic to expect each individual member to take a completely independent view. In such cases, independence must be assured through the judicious selection of other members of the team.

5.1.3 Subject-Matter Knowledge

Evaluators will unquestionably produce better evaluations when they are familiar with the subject-matter under investigation. Knowledge and experience in the area will allow the evaluator to more quickly determine key aspects of the program and its results. As important is the fact that such knowledge is almost a prerequisite for him or her to establish credibility with line management. The depth of subject-matter knowledge needed will vary in different areas but will be in more demand when the program being evaluated is more technical or professional in nature.

5.1.4 Analytical Skills

Most evaluation work involves analytical tasks and fairly sophisticated analytical approaches are not uncommon. Evaluators typically bring to their job a mixed collection of skills and experience. This is in keeping with the variety of possible considerations and tasks that may be undertaken in any given study. What is essential is that evaluators have an appreciation of the potential use of a variety of analytical approaches, what special techniques can do, when they may be used, where to get the skills, and what the limitations are. What is needed is the capability for analytic thinking rather than, necessarily, an in-depth knowledge of any single given analytical technique. An understanding of and experience with, for example, experimental designs, sampling methods, or economic impact models is not essential for any *one* evaluator to have, although a program evaluation unit as a group should possess or have ready access to such skills and experience.

Evaluators should know when analytical techniques and/or experts are required. They should know, for example, that designing good questionnaires is a specialized task and that an effective questionnaire often requires expert assistance. They should know that sampling for data and for surveys *is* a sophisticated technique and

cannot be adequately done without some knowledge of sampling theory. They should know that statistical analysis, cost-benefit analysis, etc. all are based on certain assumptions and conditions which, in practice, are often hard to meet, and hence lessen the credibility of the resulting findings. Evaluators must have had sufficient exposure to a variety of analytic approaches — without necessarily acquiring an in-depth knowledge — to have a substantial appreciation of the usefulness and limitations of these techniques.

5.1.5 Interpersonal Skills

Evaluators do not work in isolation. A high level of interpersonal skills is essential. Typically, there is a high level of contact with, in particular, senior management. The ability to deal with others in a cooperative, sensitive way is often the key to acquiring the assistance of program personnel. Without their assistance, little credible information can be obtained. Evaluators may be viewed as a threat. Therefore, they must be able to satisfactorily explain the evaluator's role, be able to demonstrate a willingness to listen and incorporate the views of program personnel, and be able to develop personal credibility with senior management and program personnel by displaying a knowledge and understanding of the program and its environment. The evaluator should be able to take a management perspective on a program. Without appropriate interpersonal skills, the evaluator is unlikely to be effective.

5.1.6 Project Management Skills

The role of the evaluator within a departmental program evaluation unit will often be one of managing a program evaluation study team consisting of either consultants, seconded staff, departmental program evaluation staff or a mix of all three. This requires that the evaluator concerned have the appropriate management skills to ensure that the study is delivered within budget, target dates and within appropriate quality standards. He or she must therefore be familiar with project management principles and be aware of the contracting for services procedures if consultants are to be used. He or she must be able to direct staff and must also understand the decision making process in the department, to ensure that the appropriate information and support is forthcoming as part of the study process.

5.2 THE USE OF CONSULTANTS

Many departments and agencies can effectively supplement their evaluation resources through the use of outside consultants. Consultants may be used for a number of reasons:

- when specialized expertise is needed;
- when adequate departmental personnel are not available; and
- in situations where a third party is essential, for example when any evaluation carried out by departmental or agency personnel, no matter how good, will not be seen as objective.

Good consultants can bring required expertise and experience to an evaluation assessment or evaluation study, but should be used for well-defined tasks and in well-controlled situations. Frequent progress reports and close management are required to ensure that problems are identified early, that the work being carried out is on-track and in keeping with what the department or agency had in mind. Because they are not part of the evaluating organization and are not subject to the daily monitoring of departmental resources, consultants need to work within well developed work plans and terms of reference.

Finally, it must be pointed out that consultants cannot assume the responsibilities assigned to departmental personnel (see Chapter 3). For example, departmental personnel should be heavily involved in the evaluation assessment phase since this is when the critical decisions are made on what exactly will be evaluated and how. When consultants are being used, terms of reference for their work constitute a legal contract and should, of course, be prepared by departmental personnel. Consultants may very well be asked to prepare recommendations, but the recommendations that go to the deputy head must be those of the departmental evaluation staff.

If these precautions are followed, consultants can be an effective additional means of bringing expertise, experience and credibility to the evaluation process.

CHAPTER 6

CONDUCTING PROGRAM EVALUATIONS

6.0 GUIDELINES

6.1 The conduct of program evaluations should comprise three distinct phases: the evaluation assessment (pre-evaluation planning); the evaluation study itself (data collection, analysis and reporting); and the decision-making based on findings and recommendations of the study.

6.2 An adequate evaluation assessment, with appropriate deputy head involvement, which seriously considers all the basic evaluation issues, should be undertaken prior to any evaluation study, in order to determine the appropriate focus and approach to be taken. This should result in an updated component profile, an evaluation assessment report presenting costed evaluation options and specific terms of reference (Table 6.1) agreed to by the deputy head, including a detailed work plan, for the subsequent evaluation study. When an evaluation assessment does not result in an evaluation study, the reasons for such an outcome should be documented in the assessment report and the departmental evaluation plans appropriately amended.

6.3 Any evaluation study undertaken should produce objective and credible findings, i.e. evidence and conclusions, on each evaluation issue specified in the terms of reference of the study.

6.4 A final report should be prepared for each evaluation assessment study and evaluation study undertaken. Reports should be credible and useful and keep separate the evidence, conclusions and recommendations. Reports should be reviewed by all concerned parties.

6.5 Once decisions are taken as a result of program evaluation findings and recommendations, departments and agencies should ensure that appropriate follow-up action is taken and reported on to the deputy head.

6.1 INTRODUCTION AND OVERVIEW

Central to the program evaluation function is the planning and conduct of program evaluations and the subsequent taking of decisions based on the findings and recommendations. Efforts in establishing evaluation policies, organizations and processes will come to naught if credible, timely, useful and objective evaluations are not produced and used. In this chapter, general guidelines on the program evaluation process are presented. More detailed principles and suggestions on carrying out evaluations are presented in the companion OCG document, *Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies*.

The evaluation process is viewed as comprising three phases:

- pre-evaluation planning (evaluation assessment);
- conducting and reporting on the evaluation study; and
- decision-making based on findings and recommendations.

That is, the evaluation of any program involves some planning for the work including designing the evaluation, the actual study (data collection, analysis, formulation of findings and recommendations), and the taking of decisions as a result of the study.

Figure 6.1 illustrates a representative evaluation process. The figure indicates that in the area of implementing decisions, the program evaluation function merges with the regular program management function (shown by dotted lines). At this point other management information is brought to bear on decisions taken as a result of the evaluation study. The major decision points in the process, where the deputy head will normally play a key role, are:

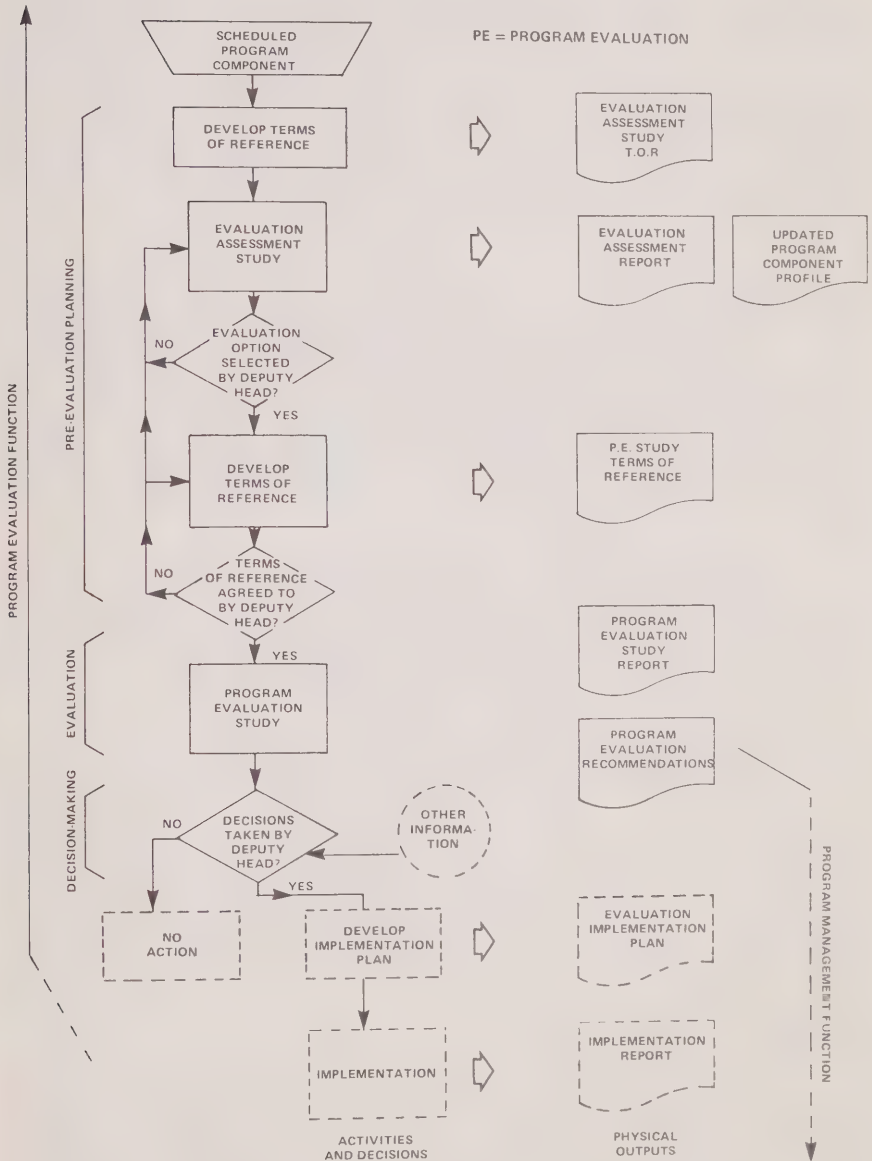
- in deciding on an appropriate focus for the evaluation study through the selection of an evaluation option;
- in agreeing to detailed terms of reference for the evaluation study; and
- in making decisions as to the action to be taken on the findings and recommendations.

The responsibilities of the deputy head in this area were discussed in Section 3.2.1.

Each phase in this evaluation process will be discussed in this chapter.

FIGURE 6.1

THE PROGRAM EVALUATION PROCESS: A REPRESENTATIVE MODEL



6.2 EVALUATION ASSESSMENT

It is essential that adequate planning for evaluation studies take place. Evaluation studies can be costly in terms of both financial and human resources, and experience has shown that many studies in the past have turned out not to be used or useful. At least part of the reason for non-use of evaluation studies has been a lack of adequate consideration before commencing the study of what is needed, what can be done and what shall be done. This Guide aims at avoiding such pitfalls by strongly encouraging an adequate planning phase – termed *evaluation assessment* – for all evaluation studies.

Evaluation assessment is a critical part of the program evaluation process. It provides the client of the study - the deputy head - with a way to ensure an appropriate focus for the ensuing evaluation study and is a means for indicating to the client and other interested parties the kind of information which will be produced. As such, evaluation assessment should provide a control on the spending of resources for evaluation studies which do not answer the relevant questions or in any other way are, after completion, found to be of little or no use to the study's client.

Figure 6.1 shows the main elements of the evaluation assessment phase. The physical outputs are typically terms of reference for the assessment, an evaluation assessment report, an updated component profile and terms of reference for the evaluation study itself.

The evaluation assessment process may be more or less formal, should involve program personnel and will usually be iterative in nature, as issues are selected from among the many possible issues that could be addressed, and subjected to further questioning, consideration and costing. Terms of reference for the assessment may not always be needed and an evaluation assessment report may be limited to a short memorandum in straightforward cases. It is expected, however, that any substantial evaluation study will be preceded by a thorough evaluation assessment and an appropriate report.

6.2.1 The Evaluation Assessment Study

An *evaluation assessment study* involves an identification of the program-specific evaluation issues to be considered in the assessment and an analysis of the nature and extent to which these evaluation issues can and, perhaps should, be examined in the subsequent evaluation study. The assessment study will typically consider evaluation options for carrying out the evaluation study. It is essential that program personnel be involved in these considerations in order that the

realities of the program environment are appreciated and that their concerns are incorporated into the evaluation design. In particular, of course, the deputy head should play a significant role.

The evaluation assessment study should be comprehensive, relevant, credible and cost-justified.¹ It should:

- (i) Develop an understanding of the rationale and structure of the program and the environment in which it is operating.
- (ii) Identify the expected use of the evaluation study (e.g. for program improvement, for input to policy development, for accountability, etc.).
- (iii) Review previous evaluation work carried out on the program as well as other relevant published material.
- (iv) Determine the program-specific evaluation issues which could be examined in the evaluation study. (Table 1.1 lists the basic generic evaluation issues that should be considered.)
- (v) Explain the reasons for excluding any of the basic evaluation issues from investigation in the evaluation study.
- (vi) Determine, analyse and cost the evaluation options – the different sets of issues and different evaluation methods and procedures, including data collection – available for carrying out an evaluation study based on the identified issues and, if known, the decisions that have to be made as a result of the study.
- (vii) Recommend an appropriate evaluation approach.

The resulting evaluation assessment report may or may not contain explicit terms of reference for the evaluation study. This will depend, assuming a study will be undertaken, on the extent to which the deputy head (the client) has had input to the evaluation assessment process. If, during the assessment, the deputy head has decided on the particular focus of the study, then recommended terms of reference could be included. On the other hand, the report could present the most appropriate options for the evaluation study, with terms of reference developed in a subsequent phase after a choice among the options is made. When appropriate, summaries of findings from evaluation assessments, should be submitted as part of the department's or agency's Strategic Overview (see Section 2.1.2).

6.2.2 The Evaluation Study Terms of Reference

Terms of reference are essential for all evaluation studies. They provide a formal record of agreement between the client and the evaluators as to what will be done. When the terms of reference are agreed to by the deputy head, they represent a senior management commitment to the study, and authorize the execution of the study and expenditure of resources thereon. They also outline the obligations of all participants in the study — line managers plus evaluation personnel. Appropriate terms of reference are particularly important when outside consultants are to be used.

Coming at the end of an evaluation assessment phase, the terms of reference give specific detail as to what is expected in the study. Being specific in the terms of reference will help to reduce the likelihood of misunderstanding during the study and will provide a useful reference on which to base the final report. On the other hand, terms of reference should not be followed blindly. Changing circumstances and enhanced knowledge of the program, obtained during the study, may necessitate alternative approaches. Terms of reference should serve as clear guidelines on what is expected of the evaluation study.

An outline of typical terms of reference are shown in Table 6.1. As the expression is used in this guide, terms of reference are considered to include the detailed study work plan (item 2 in Table 6.1). Where this is not the case, a separate work plan should still be prepared *before* the evaluation study commences.²

6.2.3 Other Outcomes from Evaluation Assessment

While the typical outcome of an evaluation assessment is agreement by the deputy head on terms of reference for the evaluation study, other outcomes are possible. It may, for example, be decided that an evaluation is not appropriate at that time or that certain important evaluation issues are best addressed in another context.

An evaluation study may not be appropriate at a point in time for a number of reasons, for example:

- the program may be too new for any significant results to have occurred;
- a recent externally conducted study has answered most evaluation questions;

Table 6.1

CONTENTS OF TERMS OF REFERENCE
FOR A
PROGRAM EVALUATION STUDY

1. A statement and discussion of the specific issues to be addressed in the study.
2. A detailed work plan* of the study design indicating:
 - *how* each issue is to be addressed, that is, an explanation of the evaluation approach and design to be used and the tasks to be done;
 - *what* are the criteria for measuring the attainment of the program's objectives and its impacts or effects;
 - *what* information is to be collected and how;
 - *who* is going to do each task and the responsibilities of all participants;
 - *when* each and all tasks will be completed (a timetable);
 - *what* reports will be produced and at what frequency; and
 - *who* are the recipients of such reports.
3. A description of the organizational and reporting relationships for the study.
4. A clear statement of the authority (if needed) to do the study.
5. A specification of the resources and other costs to be committed in the study.
6. An outline of the procedures for amending the study work plan.

*In certain cases the work plan may be a separate document.

- the program may be found to be undergoing significant review or re-structuring;
- the priorities for evaluating have changed; or
- the available data may be so inadequate that an evaluation framework followed by appropriate data collection may be required before an evaluation can be adequately carried out which answers the client's needs.

Where data are found to be a problem for certain aspects of the evaluation, an evaluation study may, of course, still proceed, and include as one of its tasks, an identification of what evaluation data, if any, it would be reasonable to collect in the future on an ongoing basis as part of the program's performance measurement system (see Section 2.4). In any event, since the component profile will have just been completed or updated, whenever an evaluation is rescheduled to a later date, this may be an opportune time to develop an appropriate evaluation framework for the future evaluation.

An evaluation or part thereof may be better carried out in another context when the evaluation assessment finds that, for example,

- certain basic evaluation issues have been identified which cut across several program evaluation components or several departments, suggesting the need for an integrated evaluation extending beyond the particular component under consideration; or
- important evaluation issues are found to be better addressed through a different component structure, suggesting a need for a rethinking of the components being used for evaluation.

These possibilities are the exceptions to the usual outcome of an evaluation assessment, namely the evaluation study terms of reference followed by the evaluation study. As such, they should be documented when they occur, and the evaluation plans appropriately updated.

6.3 THE PROGRAM EVALUATION STUDY

The program evaluation study itself will typically involve the greatest proportion of resources and time in the evaluation process. This is where the data are collected, the analysis is carried out, and the conclusions and recommendations are formulated. If an adequate evaluation assessment phase has been carried out, then the steps involved in the evaluation study should be reasonably clear.

A wide range of approaches and techniques are available to carry out an evaluation study from a controlled experimental design to an analysis of reported past results of the program, from a random sample to case studies. No one approach is best in all cases and each has its advantages and disadvantages. Each produces a different kind of product. All are aimed at measuring not only the impacts and effects which have taken place, but also at gathering reliable and credible evidence that the impacts and effects took place because of the program and not because of some other set of conditions or factors. This question of incrementality, of determining what would have taken place without the program, is the most difficult and problematic methodological aspect of the evaluation.

At the beginning of this Guide (Section 1.1.2), a contrast was made between the more classical approach to evaluation, which views evaluation mainly as a scientific research activity, and the approach being encouraged in the federal government, which views evaluation as an aid to decision-making and management in government. It was suggested that evaluation should not be viewed as a scientific exercise aimed at trying to produce definitive conclusions but rather aimed at producing objective but not necessarily conclusive evidence. This viewpoint has significant implications as to the choice of an appropriate methodology for an evaluation. It often means, for example, that evaluators must aggregate inferences obtained in a variety of ways, as opposed to seeking a definitive answer to a particular question through a single more rigorous method. It means that program evaluation typically seeks to determine reliable relationships between a program's activities and its results rather than definitive explanations of why the program caused certain results.

Program evaluation should, of course, involve the systematic gathering of demonstrable information and evidence on a program and its results. It must be objective. Objectivity means that the evidence and conclusions must be capable of being verified by persons other than the original authors. This further implies that evidence contrary to expectations should not be suppressed. In other words, the evaluation information and data should be collected, analysed and presented in a manner such that if others conducted the evaluation *and used the same basic assumptions*, they would reach similar findings.

In certain cases, systematic information gathering and objectivity may very well imply the need for classical evaluation research based on the experimental design model. But objective evidence can be gathered through other methods as well.³ The relevant criteria for selecting among evaluation methods should be that credible, objective and timely

information is produced which is appropriate for decision making and management. What may be lost to scientific authoritativeness can be gained in the areas of relevance, timeliness, and acceptance of findings by decision-makers, without the loss of objectivity. That is, while objectivity and reliability — the “rules of evidence” — should not be compromised, there is usually a very real and often difficult trade-off to be made between the timeliness, resources available and relevance of the evidence gathered and the conclusiveness of the evidence — the degree of certainty with which definitive conclusions can be drawn without the need of substantial judgement. More frequently, what might be called conditional conclusions are made, namely conclusions that are not absolute in nature but are conditional on certain assumptions, points of view or conditions. This is in keeping with the view of evaluation as producing relevant information for decision-making rather than as replacing decision-making by producing definitive conclusions.

Evaluation studies should gather objective and credible information and evidence on *each* of the evaluation issues specified in the terms of reference of the study and should, as a minimum, produce conclusions on each of these issues. The conclusions of the study should be the answers to the questions posed in the terms of reference.

A more detailed discussion of the quality of evaluation studies is given in the OCG companion document *Principles for the Evaluation of Programs in Federal Government Departments and Agencies*.

6.4 EVALUATION REPORTING

For both the evaluation assessment and the evaluation phases of a program evaluation, a final report is essential. This records what was done and what was found and should be both credible and useful.⁴ A credible report is one which presents the findings in a balanced and complete manner, identifying the assumptions underlying the study and outlining the constraints under which the study was undertaken. A useful report is one which produces relevant, significant and timely findings on the issues addressed, in a clear and understandable manner.

It is important in any evaluation report to distinguish between evidence, conclusions and recommendations as well as between factual conclusions, judgement and opinions. These distinctions are especially important to keep in mind in light of the general approach being adopted for evaluation (see Section 6.3). It is recognized at the outset that in many cases the evaluation will not produce complete definitive evidence on a program, so that findings often require a certain amount of professional judgement on the part of the evaluator and will often be

conditional on other considerations or factors. Further, recommendations, while being based on these findings, will usually be arrived at using the experience of the evaluator and others in the area and will take into account other information on the program. Evaluation reports should justify their selection of information and evidence and its relationship to the report's conclusions and make their assumptions explicit. For these reasons it is good practice in any evaluation assessment or evaluation study report to keep separate the information and evidence, the conclusions and the recommendations.

The distribution of draft evaluation reports and recommendations should normally include the departmental manager of program evaluation and others, in particular line managers, who have been associated with the study. In this way, such parties can be informed on what the study found. All interested parties should be able to comment on drafts of the report and, where differences of opinion remain, append their comments to the final report and/or the recommendations. The deputy head should approve the distribution and release of final evaluation reports.

6.5 TAKING DECISIONS BASED ON PROGRAM EVALUATIONS

Once the evaluation study report and recommendations are submitted for senior management consideration, the final phase of evaluation begins, namely the taking of decisions based on the study. As shown in Figure 6.1, such decisions incorporate whatever other information is available on the program being considered, in addition to the findings and recommendations of the evaluation study.

It is imperative that adequate procedures be in place to ensure that appropriate follow-up actions are taken for any decisions reached by the deputy head at this stage. As indicated in Section 3.2.3, responsibility for keeping track of such action should be clearly spelled out, either in the department's program evaluation policy or as a corollary to the decisions taken. In cases where specific changes to a program are to be made, a plan should be developed to indicate just how and by whom the changes will be made. There should be an implementation report prepared which indicates just what, in fact, happened as a result of the decisions taken by the deputy head. The responsibility for such a report should be clearly assigned by the deputy head.

The management of the program evaluation function should keep informed on any actions taken which are based in whole or in large part on program evaluation studies. Furthermore, summaries of the findings of program evaluations and the changes proposed as a result of these findings should form part of the department's Strategic Overview (see Section 2.1.2).

Notes to Chapter 6

1. The comprehensiveness, relevance, credibility and cost-justification of evaluation assessment studies are discussed in the OCG document, *Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies*, Chapter 2 (The Evaluation Assessment Study).
2. Appropriate terms of reference are discussed in the OCG *Principles* document, Chapter 4 (Terms of Reference).
3. For one discussion of choosing among evaluation methods see C.S. Reichardt and T.D. Cook, "Beyond Qualitative versus Quantitative Methods", in T.D. Cook and C.S. Reichardt (eds.) *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*. Beverly Hills: Sage, 1979, pp. 7-32.
4. Credible and useful evaluation reports are discussed in the OCG *Principles* document, Chapter 5 (Evaluation Reporting).

CHAPTER 7

EVALUATION REQUIREMENTS FOR NEW PROGRAMS

7.0 GUIDELINES

7.1 The deputy heads of departments and agencies, through the departmental program evaluation policy, should ensure that all new or renewed programs have, as part of their design, a program profile and an evaluation framework. A preliminary component profile should be available when the program concept is submitted for approval, and an appropriate evaluation framework and completed profile should be developed while the new or renewed program is being designed and implemented.

7.2 Evaluation profiles and frameworks should be developed in close consultation with those involved in planning, designing and implementing the new program and should have the flexibility to cover a range of issues and indicators which could become important in the subsequent evaluation. Each evaluation profile and framework should be approved as part of the normal program design approval process. Upon approval of the new or renewed program, the department evaluation plan should be amended appropriately, if required.

7.1 REQUIREMENTS FOR EVALUATING NEW PROGRAMS

The Treasury Board policy on the evaluation of programs calls for the identification of future evaluation requirements when designing and implementing new programs. This is a responsibility of the deputy head and the procedures for doing so should be elaborated upon in the departmental program evaluation policy. An additional impetus for the identification of evaluation requirements comes from the Policy and Expenditure Management System. As part of its review of the departmental Multi-Year Operational Plan, Treasury Board Canada will be examining program designs to ensure that the means of delivery are consistent with objectives and facilitate evaluation.

In order to be able to adequately evaluate a new program at some time in the future, appropriate evaluation requirements should be developed as part of the basic program design and should contain two parts: a profile and an evaluation framework. This will ensure that

the purposes of the program are clear and that, when the evaluation is in fact carried out, the results of the program can be determined. An appropriate evaluation profile and framework will greatly reduce the work required during the future evaluation assessment, since much of the analysis required will already be done. By ensuring that relevant information will be available when the evaluation study is carried out, the evaluation framework and its implementation will improve the quality of the findings. In addition, the costs of both the evaluation assessment and evaluation study will be reduced.

While the development of evaluation requirements will typically be associated with new programs, other cases may arise when such a requirement is needed for an existing program, such as when an evaluation is postponed to a future date or the program receives a renewed mandate or is otherwise redirected. For the purposes of this guide all such programs will be referred to as “new”.

7.1.1 New Program Evaluation Components

A new program will necessitate revisions to the existing program evaluation component structure. In the simplest case the new program will be a new component. In other cases, the new program may be composed of several new components or be composed of parts of several existing components. In all cases, the program evaluation component structure should be reviewed and amended to accommodate the new program before or during the development of the evaluation requirements.

7.1.2 A Component Profile

A profile of the component (or components) — discussed in Section 4.2.2 — will provide an overview of the new program. Once the component or components have been identified, a preliminary profile should be prepared to include information on the background objectives, and basic rationale of the program. Particular attention should be paid to a description of both the environment into which the program is being introduced and the reasons why the program is being introduced at this time. This description will be useful in the future for an understanding of the original rationale of the program. The information in the profile which is essential for an understanding of the new or renewed program should be available when the program concept is submitted for approval. Once the program concept has been approved, the profile can be completed as the program design is firmed up.

7.1.3 An Evaluation Framework

An evaluation framework is the basis on which a future evaluation is to be built. It outlines what the evaluation is likely to entail and, more critically, describes the information and data that are to be collected prior to and during the evaluation. An evaluation framework should include:

- (i) a statement and discussion of the evaluation issues that are likely to be addressed in the subsequent evaluation;
- (ii) a list of tentative evaluation indicators which will be used to describe the results of the program and how well the program has performed;
- (iii) a description of the information and data requirements needed to investigate and analyze the issues and to measure the indicators, including an identification of which, if any, evaluation data it would be reasonable to collect on an ongoing basis;
- (iv) a description of any program design features needed to collect the information and data requirements; and
- (v) a tentative plan for evaluating the component(s), including an estimate of the timing and general resource requirements of the subsequent evaluation.

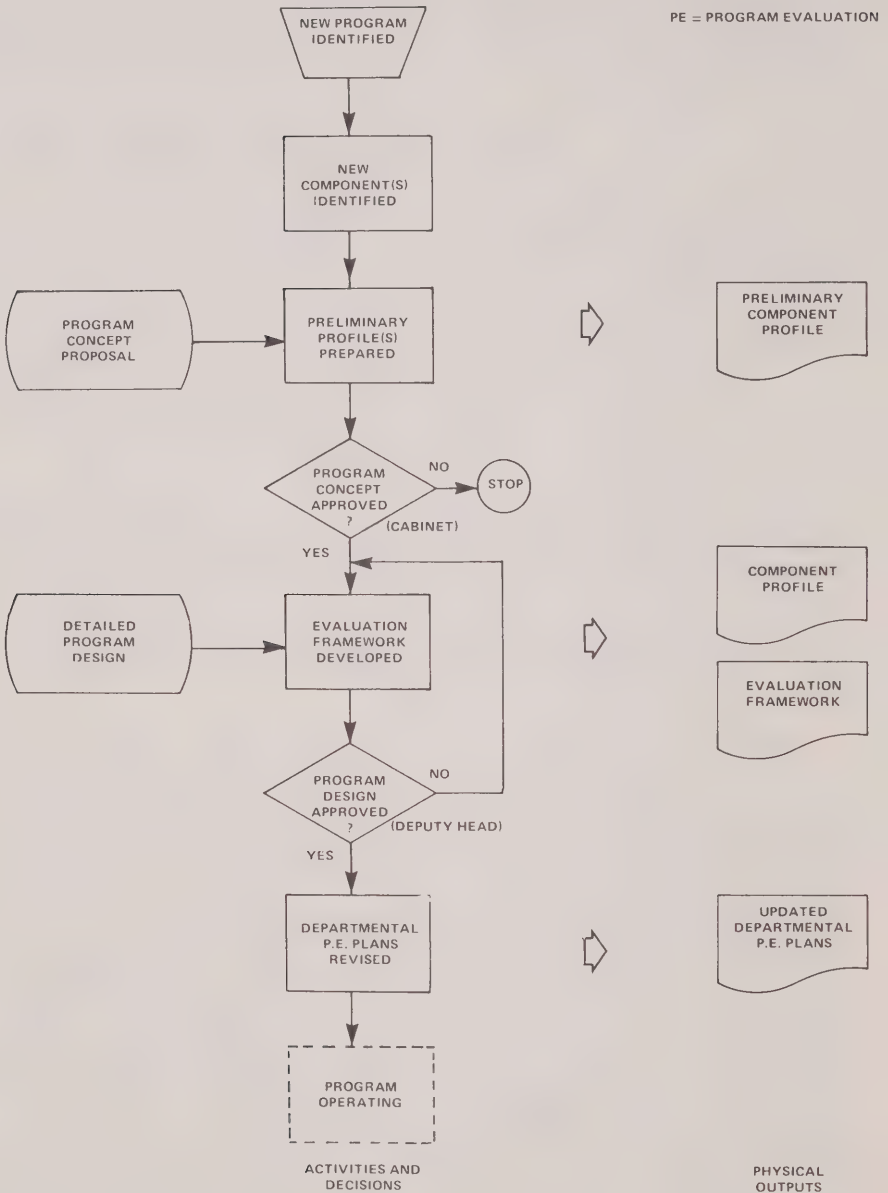
The evaluation framework should be developed while the program is being designed and implemented. In the case of a pilot program where the purpose is to evaluate a new program concept on a small scale, the evaluation framework should be available when the program is submitted for approval.

7.2 DEVELOPING EVALUATION REQUIREMENTS

The development of evaluation requirements is shown schematically in Figure 7.1. Much of this work should normally be carried out by the departmental program evaluation unit. The profile and framework would be approved as part of the program design approval process. As in the case of the conduct of program evaluations, the concerns and interests of cabinet committees should be considered. Two aspects of the development of the profile and framework are critical: involvement of those participating in the program design and implementation, and flexibility of the evaluation design.

FIGURE 7.1

DEVELOPING EVALUATION REQUIREMENTS: A REPRESENTATIVE MODEL



It is essential that there be close coordination and cooperation between those actually developing the profile and framework — normally the departmental program evaluation unit — and the group designing and planning the implementation of the new program. An appropriate profile and framework cannot be developed without a thorough knowledge of what the program is supposed to do and how it is to be implemented. Conversely, the evaluation framework requirements may place demands on the program design. For example, certain data may be needed for the evaluation which are not strictly required to deliver the program. This would have program design and resource implications. In developing the framework, evaluation information and data which are reasonable to collect on an ongoing basis should be identified. It would be expected that any extra resources consumed in program management as a result of evaluation requirements would be more than recovered at the time of the future evaluation. Indeed it is expected that an appropriate evaluation profile and framework will itself improve the management and control of the new program. Clearly, cooperation between the evaluation and planning units is required in order that an appropriate profile and framework be developed.

A second important feature of the evaluation framework is the requirement for flexibility. The framework must be able to accommodate inevitable changes both in the program itself as the program matures, and in the perceived importance of evaluation issues. If the framework is limited so that only certain issues can be effectively addressed, then there is the possibility that, when the evaluation is carried out, the framework will be found inadequate due to the changing priorities on what the important evaluation issues are. Flexibility will usually require that several, rather than one, indicators of program achievement be developed.

As outlined in Table 3.2, the program evaluation unit has a role to play in establishing evaluation frameworks. Preferably this would involve the actual development of the frameworks in cooperation with those designing the program. Where this is not possible, any framework developed by others should be reviewed by the program evaluation unit and comments prepared for the deputy head.

Once the program design is approved by the department or agency, the departmental evaluation plan should be updated to reflect the new program and its future evaluation requirement. The profile developed as part of the evaluation requirement will become the profile in the plan and the evaluation can then be fitted into the evaluation plans.

CHAPTER 8

THE ROLE OF THE OFFICE OF THE COMPTROLLER GENERAL

The Office of the Comptroller General of Canada (OCG) has been established by the Government with broad authority and responsibility for administrative practices and control in the areas of financial and operational management and procedures for program evaluation. This chapter outlines the responsibilities, the role and the expectations of the OCG in the area of program evaluation.

8.1 OCG RESPONSIBILITIES FOR PROGRAM EVALUATION

The Office of the Comptroller General was constituted in April 1978 by the appointment of the first Comptroller General of Canada and was confirmed in legislation by the granting of royal assent to an amendment to the *Financial Administration Act* (Chapter 33) on June 30, 1978. At that time the President of the Treasury Board transferred several responsibilities to the new Office from the Treasury Board Secretariat. One of these responsibilities was to implement the Treasury Board Policy 1977-47 on the Evaluation of Programs.

The responsibility for implementing the Treasury Board Policy in the area of program evaluation is being carried out by the Program Evaluation Branch of the OCG. As a result, the Branch has the responsibility to see to the development and ongoing operation of program evaluation in departments and agencies and to provide Ministers with information on the status of the program evaluation function in departments and agencies and on the quality of individual program evaluations. As well, the Office has a responsibility to coordinate evaluation activities, as required, between departments and other central agencies.

In order to exercise these responsibilities the OCG will:

- develop and promulgate policy and guidelines on program evaluation;
- develop and maintain a close working relationship with departments and agencies;
- advise and assist departments and agencies; and

- comment upon the program evaluation function in departments and agencies and the resulting evaluation documents and reports.

8.1.1 The OCG Relationship with Departments and Agencies

The Program Evaluation Branch has been organized to encourage, develop and maintain a close working relationship with departments and agencies. By working closely with departmental and agency program evaluation units, the OCG will be able to maintain an awareness in each department and agency of the status of the program evaluation function of individual departments and of the decisions and actions taken as a result of these program evaluation activities. In this way the Branch is able to provide more effective advice and assistance to individual departments and agencies. In addition, this should obviate the need for conducting formal compliance reviews as mentioned in the Treasury Board Policy (1977-47).

8.1.2 OCG Assistance

In order to facilitate the development of program evaluation in the federal government, the OCG will provide departments and agencies with both general and specific advice and assistance. At the general level, the OCG will:

- gather and disseminate information on program evaluation;
- provide training sessions for program evaluation personnel in conjunction with the Public Service Commission and in accord with the Senior Training Committee;
- facilitate consultation, when required, among departments and between departments and central agencies on evaluation related matters; and
- mediate conflicting demands placed on the evaluation resources and capabilities of departments by other departments or central agencies.

More specifically, the OCG will provide departments and agencies with advice and assistance, as needed:

- on developing departmental program evaluation policies and responsibilities in the area of program evaluation by discussing with departments various policy and responsibility options;

- in setting up their evaluation organization, including assisting in personnel classification and staffing, and facilitating dealings with central agencies on personnel and organizational matters;
- in preparing departmental program evaluation plans by explaining the concepts of program evaluation components and plans, and discussing with departments and agencies possible component structures;
- on the planning for and conduct of individual program evaluations, including general and technical advice, participating on advisory and steering committees, and reviewing evaluation work; and
- on developing appropriate evaluation frameworks for new programs.

8.1.3 OCG Comments

In order to further the quality of program evaluation in the federal government and to be able to fulfill its responsibilities, the OCG will comment upon departmental and agency program evaluation policies and program evaluation plans when they are submitted.

These comments will be based on the compatibility and appropriateness of the program evaluation function and plans with the Treasury Board policy and guidelines, taking into account the particular departmental or agency setting. Program evaluation plans will be reviewed as to the extent to which the department is likely to be able to carry out the plan with the resources available, the appropriateness of the program evaluation component structure, the extent to which the deputy head has been involved in their development, and the extent to which cabinet committee concerns and interests have been considered.

The Office will also, on a selective basis, call for and comment upon evaluation assessment reports, evaluation study reports and evaluation frameworks. In addition to commenting upon these evaluation products at the request of departments, others will be commented upon based on

- requests by other central agencies;
- requests by ministers;
- size and importance of the evaluation; and
- representativeness.

The resulting comments will be on the compatibility of the evaluation work with Treasury Board policy, guidelines and, for the evaluation reports, the principles enunciated in the companion OCG document, *Principles for the Evaluation of Programs by Federal Departments and Agencies*. Attention will focus on the terms of reference for program evaluation studies, and the findings of these studies.

8.2 TREASURY BOARD EXPECTATIONS FOR PROGRAM EVALUATION

The Treasury Board Policy on the Evaluation of Programs implies certain expectations of departments and agencies in the area of program evaluation. These guidelines and the companion OCG *Principles* document reflect these expectations which are summarized below:

1. Each department and agency should have an adequate program evaluation function in place which includes
 - (a) an appropriate program evaluation policy outlining roles, responsibilities and procedures;
 - (b) an appropriate program evaluation organization;
 - (c) an adequate level of resources — dollars and person-years — devoted to program evaluation;
 - (d) appropriate descriptions of the programs or program components to be evaluated; and
 - (e) appropriate, up-to-date long-term and annual plans for program evaluation;and which
 - (f) carries out program evaluations as indicated in the plans; and
 - (g) develops, as appropriate, evaluation frameworks for new or renewed programs.
2. Program evaluations should be carried out in such a manner that
 - (a) adequate planning is undertaken to determine the appropriate focus and approach for each study including a consideration of the basic evaluation issues of continued relevance, objectives achievement, impacts and effects, and cost-effectiveness;

- (b) specific terms of reference are prepared for each study;
- (c) procedures to carry out the study are appropriate to the information needs of the deputy head (the client) and adequately ensure the objectivity of the results and the credibility of the conclusions;
- (d) appropriate final reports are prepared;
- (e) findings and recommendations of evaluations are adequately considered by the deputy head; and
- (f) as a result of decisions taken on the findings and recommendations of the evaluation, appropriate follow-through actions are taken.

GLOSSARY OF TERMS

Activities — the major work tasks and any powers and functions that characterize a given program and which are performed or administered by the program personnel.

Annual Program Evaluation Plan — an operational plan showing the specific evaluation work — timing, resources, work tasks, and personnel — to be carried out during the 12-18 months following the date of the plan.

Departmental Manager of Program Evaluation — the departmental person reporting to the deputy head or to the senior departmental officer for program evaluation, who is primarily responsible for the management of the program evaluation function.

Departmental program component structure — a presentation and description of the set of program components which comprise the department or agency.

Departmental Program Evaluation Plans — the long-term and annual program evaluation plans of a department or agency.

Departmental Program Evaluation Profile — the collection of program evaluation component profiles in a department along with a description of the departmental program evaluation component structure.

Deputy Head — the senior manager in a department or agency.

Evaluation Cycle — the time period within which all programs of a department will be evaluated.

Evaluation Framework — a description of how it is planned to evaluate a program.

Impacts and Effects — the consequences of a program's outputs encompassing the chain of events which occur between the program's outputs and the ultimate effects of the component on society or any part thereof.

Line Manager — a manager with overall responsibility for an operating program or programs, or parts thereof.

Long-Term Program Evaluation Plan — the departmental program evaluation profile and the program evaluation schedule.

Mandate — a statement of the legal basis for a program — what it may do and what it must do.

Objective — a normative statement of what impacts and effects the program is specifically designed to accomplish or contribute to.

Outputs — the goods, services, regulations, or provisions in tax law which are produced or directly controlled by program personnel and distributed outside the program organization.

Program (component) Profile — a description of the background of the program (mandate, objective, what the program does, funding and resources), plus a statement of the elements (activities, outputs, impacts and effects) and a description of the program's structure (linkages among elements).

Program Evaluation Advisory Committee — a committee of departmental personnel formed to advise on the conduct of and recommendations from an individual evaluation study.

Program Evaluation Process — the activities carried out, the decisions taken and the outputs produced during the evaluation of a particular program.

Program Evaluation Schedule — a long-term schedule showing when all evaluation components are to be evaluated over the evaluation cycle.

Program manager — a manager with direct responsibility for the management of an individual program.

Results — the collection of outputs, and impacts and effects associated with a program.

Senior Management — the deputy head and assistant deputy heads.

Senior Program Evaluation Committee — a committee chaired by the deputy head for the purposes of maintaining the function, and of reviewing and taking decisions on the findings and recommendations of evaluation studies.

PROGRAM EVALUATION TERMS: ENGLISH-FRENCH

ENGLISH	FRENCH
activities	— activités
departmental program component structure	— structure ministérielle des composantes de programme
departmental program evaluation plan	— plan ministériel d'évaluation programme
effects	— effets
evaluation assessment (study)	— étude préparatoire à l'évaluation
evaluation cycle	— cycle d'évaluation
evaluation design	— méthode d'évaluation
evaluation framework	— cadre d'évaluation
expected impacts and effects	— répercussions et effets attendus
impacts	— répercussions
mandate	— mandat
outputs	— extrants
program component's structure	— structure de composantes de programme
program evaluation	— évaluation de programme
program evaluation annual plan	— plan annuel d'évaluation de programme
program evaluation component profile	— profil de composantes de programme
program evaluation components	— composantes de programme

ENGLISH

FRENCH

program evaluation function

— fonction de l'évaluation de programme

program evaluation process

— processus d'évaluation de programme

program evaluation study

— étude d'évaluation de programme

program evaluation schedule

— cédule d'évaluation de programme

répercussions

— impacts

répercussions et effets attendus

— expected impacts and effects

structure de composantes de

— program component's structure

programme

structure ministérielle des
composantes de programme

— departmental program component
structure

TERMES POUR L'ÉVALUATION DE PROGRAMME: FRANÇAIS-ANGLAIS

FRANÇAIS

ANGLAIS

activités	— activités
cadre d'évaluation	— evaluation framework
cédule d'évaluation de programme	— program evaluation schedule
composantes de programme	— program evaluation components
cycle d'évaluation	— evaluation cycle
effets	— effects
étude d'évaluation de programme	— program evaluation study
étude préparatoire à l'évaluation	— evaluation assessment (study)
évaluation de programme	— program evaluation
extraits	— outputs
fonction de l'évaluation de programme	— program evaluation function
mandat	— mandate
méthode d'évaluation	— evaluation design
plan annuel d'évaluation de programme	— program evaluation annual plan
plan ministériel d'évaluation de programme	— departmental program evaluation plan
processus d'évaluation de programme	— program evaluation process
profil de composantes de programme	— program evaluation component profile

Structure des éléments du programme ministériel — une présentation et une description de l'ensemble des composantes qui constituent le programme d'un ministère ou d'un organisme.

Mandat — un énoncé du fondement juridique d'un programme, c'est-à-dire de ses effets éventuels et escomptés.

Objectif — un énoncé normatif des répercussions et effets qu'un programme est conçu pour produire ou auxquels il devrait contribuer.

Plan annuel d'évaluation de programme — plan d'exploitation révélant le plan de travail précis à accomplir — échéancier, ressources, tâches à accomplir, et personnel — au cours des 12 à 18 prochains mois suivant la date de l'établissement du plan.

Plan d'évaluation de programme à long terme — profil et cédule d'évaluation de programme d'un ministère.

Plans ministériels d'évaluation de programme — le plan à long terme et le plan annuel d'évaluation de programme d'un ministère ou d'un organisme.

Processus d'évaluation de programme — les activités accomplies, les décisions prises et les extraits produits au cours de l'évaluation d'un programme en particulier.

Profil d'un programme ou d'une composante — une description de l'historique du programme (mandat, objectif, utilité du programme, financement et ressources), de même qu'un énoncé des éléments (activités, extraits et répercussions et effets) et une description de la structure du programme (liens entre les éléments).

Profil ministériel d'évaluation de programme — le recueil des profils de composantes de programme d'un ministère de même qu'une description de la structure des composantes de programme d'un ministère.

Répercussions et effets — l'incidence des extraits d'un programme y compris la succession d'événements qui se produisent entre les extraits et les effets définitifs de la composante sur une partie ou la totalité de la société.

Répercussions et effets prévus — répercussions et effets auxquels on s'attend.

Résultats — ensemble de répercussions et effets associés à un programme.

Sous-chef — le gestionnaire supérieur d'un ministère ou organisme.

Activités — les principales tâches de même que tout pouvoir et fonction qui caractérisent un programme donné et qui sont assumées par le personnel du programme.

Cadre d'évaluation — une description de la façon de planifier l'évaluation d'un programme.

Cédule d'évaluation de programme — un calendrier à long terme montrant à quel moment du cycle d'évaluation les éléments doivent être évalués.

Comité consultatif de l'évaluation de programme — un comité formé de personnel ministériel dans le but de fournir des conseils sur la réalisation d'une évaluation particulière et sur les recommandations qui en découlent.

Comité supérieur de l'évaluation de programme — un comité présidé par le sous-chef dans le but d'assurer le maintien de la fonction d'évaluation, d'examiner et de prendre des décisions concernant les observations et les recommandations soumises à la suite des études.

Cycle d'évaluation — la période à l'intérieur de laquelle tous les programmes d'un ministère seront évalués.

Extras — les biens, services, réglementations ou dispositions de la loi de l'impôt fournis ou sous le contrôle direct du personnel responsable du programme et distribués à l'extérieur de l'organisation responsable du programme.

Gestionnaire axial — un gestionnaire directement responsable d'une partie ou de la totalité d'un ou de plusieurs programmes opérationnels.

Gestionnaire de programme — un gestionnaire directement responsable d'un programme particulier.

Gestionnaire ministériel de l'évaluation de programme — le représentant du ministère qui relève du sous-chef ou de l'agent supérieur du ministère pour ce qui est de l'évaluation de programme et qui est le premier responsable de la gestion de la fonction de l'évaluation de programme.

Gestionnaires supérieurs — le sous-chef et les sous-chefs adjoints.

- chaque étude qui comprendra une considération des questions de base toujours pertinentes, de la réalisation des objectifs, des répercussions et effets, et de l'analyse coût-efficacité;
- (b) un mandat spécifique soit élaboré pour chaque étude d'évaluation;
- (c) des procédures pour conduire l'évaluation soient appropriées pour satisfaire les besoins du sous-chef (le client de l'évaluation) et assurent l'objectivité des résultats et la crédibilité des conclusions;
- (d) les rapports finaux soient appropriés;
- (e) les constatations et les recommandations des évaluations soient sérieusement examinées par le sous-chef; et
- (f) comme résultat des décisions prises à la suite des constatations et des recommandations, des actions de suivi appropriées soient prises.

1. Chaque ministère et organisme devrait avoir mis en place une fonction adéquate d'évaluation de programme qui comprendra:
 - (a) une politique appropriée d'évaluation de programme y décrivant les rôles, les responsabilités et les procédures;
 - (b) une unité d'évaluation de programme appropriée;
 - (c) un niveau suffisant de ressources — en dollars et en années-personnes — consacrées à l'évaluation de programme;
 - (d) des descriptions appropriées des programmes ou des composantes de programme à évaluer;
 - (e) la mise à jour du plan à long terme et du plan annuel d'évaluation pour les nouveaux programmes et ceux qui sont renouvelés.
2. Les évaluations de programme devraient être effectuées de telle sorte que:
 - (a) une planification adéquate soit entreprise en vue de déterminer le sujet précis de l'évaluation ainsi qu'une approche pour

8.2 ATTENTES DU CONSEIL DU TRÉSOR EN CE QUI CONCERNE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

Les observations porteront sur la conformité des évaluations avec la politique et les lignes directrices du Conseil du Trésor du Canada et, pour les rapports d'évaluation des programmes, avec les principes exposés dans le document du BCG intitulé: *Principes de l'évaluation de programme par les ministères et organismes fédéraux*. On insistera davantage sur les mandats des évaluations des programmes et sur les conclusions des études.

- à organiser leur fonction d'évaluation en les aidant notamment dans la classification et la dotation en personnel, en facilitant les entretiens avec les organismes centraux sur les questions de personnel et d'organisation;

- à établir des plans d'évaluation des programmes ministériels en expliquant les concepts de composantes et de plans d'évaluation de programme aux ministères et aux organismes et en discutant avec eux les structures possibles des composantes;
- à planifier et à effectuer les évaluations de programmes particuliers, en donnant des conseils généraux et techniques, en participant aux comités consultatifs et aux comités directeurs et en examinant leurs évaluations; et
- à établir les cadres d'évaluation appropriés pour les nouveaux programmes.

8.1.3 Observations du BCG

Pour améliorer encore la qualité de l'évaluation des programmes de l'administration fédérale et pour s'acquitter de ses responsabilités, le BCG fera des observations sur les politiques d'évaluation de programme des ministères et des organismes et sur les plans d'évaluation de programme qui lui seront présentés.

Il indiquera si les politiques et les plans des ministères et des organismes respectent la politique et les lignes directrices du Conseil du Trésor du Canada, compte tenu des caractéristiques propres à chaque organisme. Les plans d'évaluation de programme seront examinés pour déterminer dans quelle mesure le ministère est susceptible de les réaliser avec les ressources dont il dispose, pour étudier si la structure des composantes de programme est appropriée pour l'évaluation, dans quelle mesure le sous-chef a participé à leur élaboration et si l'on a tenu compte des préoccupations et des intérêts des comités du Cabinet.

Le Bureau demandera aussi des rapports d'études préparatoires, des rapports d'évaluation et des cadres d'évaluation et il fera des observations à leur sujet, soit à la demande des ministères, soit

- à la demande d'autres organismes centraux;
- à la demande des ministères;
- en raison de l'ampleur et de l'importance de l'évaluation; et
- de sa représentativité.

8.1.1 Relations entre le BCG et les ministères et les organismes

La Direction de l'évaluation des programmes a été créée pour promouvoir, établir et maintenir de bonnes relations professionnelles avec les ministères et les organismes. En travaillant étroitement avec les services d'évaluation, le BCG pourra se tenir au courant de la situation de la fonction de l'évaluation de programmes dans les divers ministères et des décisions et des mesures qui découlent des évaluations. De cette façon, la Direction pourra mieux aider et conseiller les intéressés et il deviendra alors inutile d'effectuer les examens de conformité mentionnés dans la politique 1977-47 du Conseil du Trésor du Canada.

8.1.2 Aide du BCG

Pour faciliter l'évaluation des programmes de l'administration fédérale, le BCG donnera aux ministères et aux organismes de l'aide et des conseils généraux et particuliers. Sur le plan général,

— il rassemblera et publiera des renseignements sur l'évaluation des programmes;

— il organisera des séances de formation à l'intention des évaluateurs de programmes, de concert avec la Commission de la Fonction publique et avec l'accord du Comité supérieur de la formation;

— il facilitera, au besoin, les échanges entre les ministères, entre ceux-ci et les organismes centraux sur des questions reliées à l'évaluation; et

— il assurera la médiation, si d'autres ministères ou organismes centraux demandaient à utiliser en même temps certaines ressources et certains effectifs des ministères destinés aux évaluations.

Plus précisément, le BCG fournira s'il le faut, des conseils aux ministères et aux organismes pour les aider

— à élaborer les politiques d'évaluation de leurs programmes et à définir les responsabilités dans ce domaine en examinant avec eux les diverses options possibles;

RÔLE DU BUREAU DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL

Créé par le gouvernement, le Bureau du Contrôleur général du Canada (BCG) détient une autorité générale et assume une responsabilité étendue en matière de pratiques et de contrôles administratifs dans le domaine de la finance, de la gestion des opérations et de l'évaluation des programmes. Le présent chapitre décrit les responsabilités, le rôle et les attentes du BCG en ce qui concerne l'évaluation de programme.

8.1 RESPONSABILITÉS DU BCG DANS L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

Le Bureau du Contrôleur général a été créé en avril 1978 par la nomination du premier Contrôleur général du Canada et a reçu la sanction royale sous forme d'une modification apportée le 30 juin 1978 au chapitre 33 de la *Loi sur l'administration financière*. À cette date, le Président du Conseil du Trésor du Canada a transféré au nouveau Bureau plusieurs responsabilités qui incombaient jusqu'alors au Secrétaire du Conseil du Trésor. Parmi ces responsabilités figurait la mise en oeuvre de la politique 1977-47 du Conseil du Trésor du Canada relative à l'évaluation de programme.

Cette responsabilité a été confiée à la Direction de l'évaluation des programmes du BCG. C'est pourquoi la Direction doit veiller à l'élaboration et à l'évaluation permanente des programmes des ministères et des organismes et fournir aux ministères des renseignements sur les services d'évaluation des programmes et sur la qualité de chaque évaluation. Le Bureau est aussi chargé de coordonner les activités d'évaluation des ministères et des autres organismes centraux.

Pour s'acquitter de ces responsabilités, le BCG doit

- élaborer et publier la politique et les lignes directrices relatives à l'évaluation des programmes;
- établir et entretenir d'étroites relations de travail avec les ministères et les organismes;
- conseiller et aider les ministères et les organismes; et

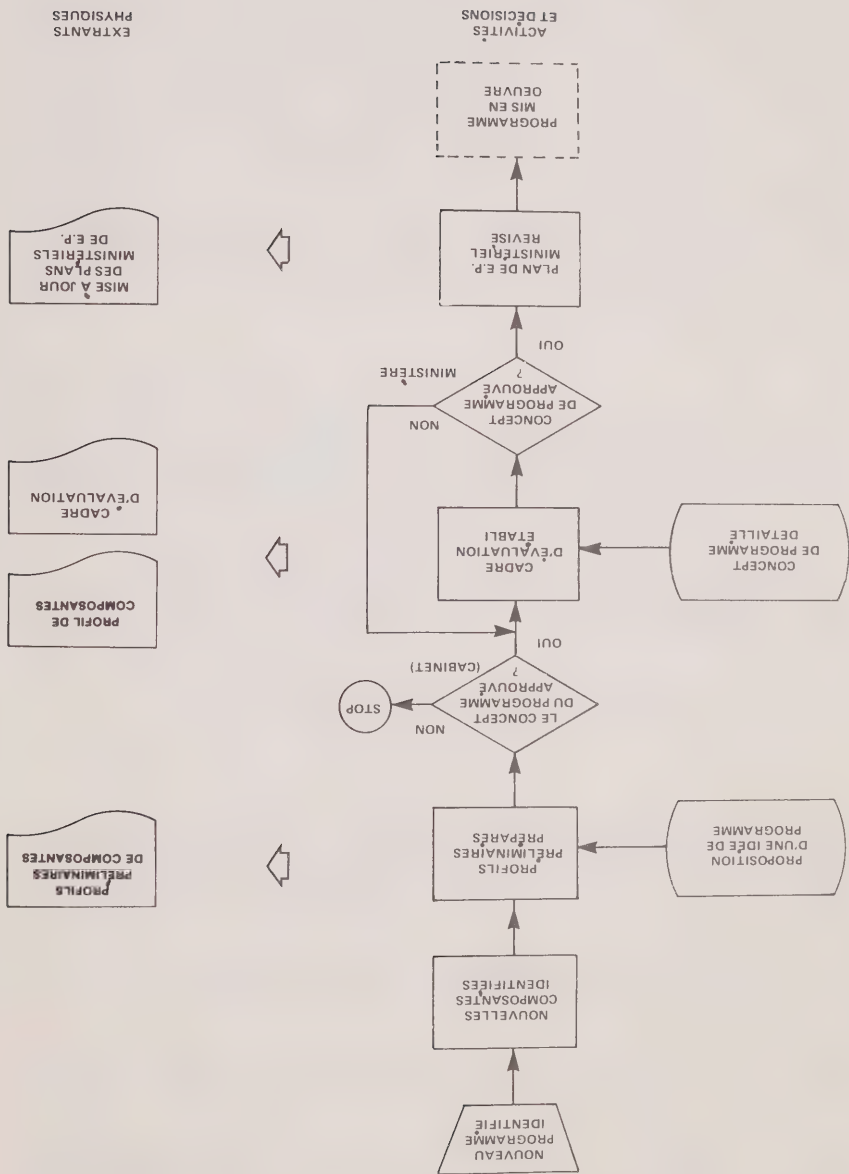
Il faut absolument que les personnes qui établissent le profil et le cadre, normalement le service d'évaluation des programmes du ministère, collaborent étroitement et coopèrent avec le groupe qui conçoit le programme et en planifie la mise en oeuvre. On ne peut pas établir de profil ni de cadre pertinents si l'on ne connaît pas parfaitement le but et la méthode même de mise en oeuvre du programme. Les exigences du cadre d'évaluation peuvent imposer des contraintes supplémentaires aux concepteurs du programme. Pour l'évaluation, par exemple, ils pourraient avoir besoin de certaines données non indispensables à la mise en oeuvre du programme, ce qui aurait des répercussions sur la conception du programme et les ressources qui lui sont affectées. En élaborant ce cadre, il faudrait identifier l'information et les données qu'il serait utile de recueillir de façon continue aux fins de l'évaluation. On s'attendra à ce que les ressources additionnelles utilisées dans la gestion du programme en raison des besoins de l'évaluation soient largement récupérées lorsque s'effectuera l'évaluation et à ce qu'un profil et un cadre adaptés amélioreront la gestion et le contrôle du nouveau programme. Il n'y a aucun doute que la coopération entre les services d'évaluation et de planification est un prérequis à l'établissement d'un profil et d'un cadre pertinents.

Il faut aussi absolument que le cadre d'évaluation soit souple, car il doit pouvoir s'adapter aux changements qui surviennent inévitablement à mesure que le programme «vieillesse» et aux aspects de l'évaluation qui deviennent plus importants. Si le cadre permet d'évaluer efficacement quelques aspects seulement d'un programme, il pourrait s'avérer inutile par suite du changement d'importance des aspects à évaluer. Pour que le cadre soit flexible, il faut généralement prévoir plusieurs indicateurs de la performance par programme.

Le service d'évaluation de programme a un rôle à jouer dans l'établissement des cadres d'évaluation comme nous l'indique le tableau 3.2. Il serait préférable que l'établissement des cadres se fasse en coopération avec les concepteurs du programme. Lorsqu'il s'avère impossible de procéder ainsi, tout cadre élaboré par d'autres devrait être examiné par le service d'évaluation de programme qui soumettra ses observations au sous-chef.

Lorsque le ministère ou l'organisme a approuvé la conception d'un programme, il faut mettre à jour le plan d'évaluation ministériel en fonction du nouveau programme et des exigences de l'évaluation. On pourra alors insérer le profil établi pour les besoins de l'évaluation dans le plan d'évaluation et inscrire cette évaluation dans les plans.

ÉTABLISSEMENT DES EXIGENCES D'ÉVALUATION: MODÈLE REPRÉSENTATIF
 DIAGRAMME 7.1



Le cadre d'évaluation constitue la base des évaluations futures. Il trace les grandes lignes de ce que sera l'évaluation et, surtout, décrit les données qu'il faut recueillir avant et pendant l'évaluation. Un cadre d'évaluation devrait comprendre:

- (i) un énoncé et une étude des aspects sur lesquels l'évaluation portera vraisemblablement;
- (ii) une liste des indicateurs que l'on pourrait utiliser pour évaluer les résultats et la performance du programme;

- (iii) une description des données nécessaires pour analyser les aspects choisis et pour mesurer les indicateurs, y compris l'identification des données qu'il serait utile de recueillir sur une base permanente aux fins de l'évaluation;

- (iv) une description des caractéristiques de toute conception de programme nécessaires pour recueillir les données et l'information requises;

- (v) un plan provisoire d'évaluation des composantes comprenant le calendrier approximatif et les ressources générales requises pour l'évaluation qui suivra.

L'établissement du cadre d'évaluation, la conception et la mise au point du programme doivent avoir lieu en même temps. S'il s'agit d'un programme-pilote visant à évaluer un nouveau programme à une petite échelle, le cadre d'évaluation doit être prêt lorsqu'on demande l'approbation du programme.

7.2 ÉTABLISSEMENT DES EXIGENCES D'UNE ÉVALUATION

Le diagramme 7.1 illustre de façon schématique l'établissement des exigences d'une évaluation. La plus grande partie de ces travaux est normalement exécutée par le service d'évaluation des programmes du ministère. Le profil et le cadre sont approuvés pendant le processus d'approbation de la conception du programme. Comme pour les évaluations des programmes, il faut tenir compte des préoccupations et des intérêts des comités du Cabinet. Deux aspects de l'établissement du profil et du cadre sont particulièrement importants: la participation des personnes s'occupant de la conception et de la mise en œuvre du programme et la souplesse de la méthode d'évaluation.

la conception du programme et qu'elles comportent deux parties: un profil de composantes et un cadre d'évaluation qui feront mieux comprendre les buts des programmes et aideront à discerner leurs résultats lorsqu'on fera l'évaluation. Si le profil et le cadre sont bien établis, la tâche des évaluateurs lors de l'étude préparatoire sera simplifiée, car une grande partie de l'analyse aura déjà été faite. En outre, s'ils fournissent aux évaluateurs des renseignements pertinents et fiables, les conclusions des évaluateurs seront plus valables et le coût des études préparatoires et des évaluations sera plus bas.

Bien que l'établissement des exigences de l'évaluation concerne plus particulièrement les nouveaux programmes, dans certains cas, il faut établir celles d'un programme existant, notamment lorsqu'il s'agit d'une évaluation reportée, d'un programme dont le mandat est renouvelé ou d'un programme dont l'orientation a changé. Dans le présent guide, tous ces programmes sont considérés «nouveaux» programmes.

7.1.1 Composantes des nouveaux programmes

Un nouveau programme amènera la modification de la structure des composantes de programme existantes. Dans le cas le plus simple, le nouveau programme sera un élément nouveau. Dans d'autres cas, le nouveau programme pourra être composé de plusieurs nouvelles composantes ou de parties de plusieurs composantes existantes. Dans tous les cas, la structure des composantes des programmes devrait être réexaminée et modifiée, avant ou pendant l'établissement des exigences de l'évaluation pour s'adapter au nouveau programme.

7.1.2 Profil des composantes

Le profil des composantes dont il est question à la section 4.2.2, donne un aperçu du nouveau programme. Une fois les composantes déterminées, il faudrait établir un profil préliminaire qui inclut des renseignements sur les objectifs fondamentaux et sur la raison d'être du programme. Il est important de décrire l'environnement dans lequel le programme fonctionnera et les raisons pour lesquelles le programme commence à telle date plutôt qu'à telle autre. Cette description aidera à comprendre la raison d'être fondamentale du programme. Les renseignements contenus dans le profil sont indispensables pour comprendre le nouveau programme ou le programme renouvelé et doivent être prêts lorsque l'idée du programme est soumise à l'approbation. Une fois l'idée approuvée, on peut travailler à la fois sur le profil et sur la conception du programme.

EXIGENCES DE L'ÉVALUATION
DES NOUVEAUX PROGRAMMES

7.0 LIGNES DIRECTRICES

7.1 Les sous-chefs des ministères et des organismes devraient s'assurer, au moyen de leur politique d'évaluation de programme que tous leurs programmes nouveaux ou renouvelés comportent dans leur conception même un profil et un cadre d'évaluation. Un profil préliminaire des composantes devrait être prêt lorsque l'idée d'un programme est soumise à l'approbation; un cadre pertinent et un profil complet devraient être élaborés en même temps que l'on conçoit et met en oeuvre les programmes en question.

7.2 Il faut établir les profils et les cadres en étroite coopération avec les personnes qui s'occupent de la planification, de la conception et de la mise en oeuvre des nouveaux programmes pour qu'ils s'adaptent à tous les indicateurs et à toutes les questions qui risquent de devenir importantes au moment de l'évaluation. Les profils et les cadres devraient être approuvés au cours du processus normal d'approbation de la conception des programmes. Lorsqu'un nouveau programme est approuvé, le ministre concerne met à jour son plan d'évaluation en conséquence.

7.1 EXIGENCES DE L'ÉVALUATION DES NOUVEAUX
PROGRAMMES

La politique du Conseil du Trésor du Canada sur l'évaluation des programmes exige que l'on établisse les exigences des évaluations au moment de la conception et de la mise en oeuvre des nouveaux programmes. Cette responsabilité incombe au sous-chef; les procédures relatives à ces exigences devraient être déterminées dans la politique d'évaluation des programmes ministériels. Le système de gestion des politiques et des dépenses sert également à promouvoir l'établissement des exigences de l'évaluation. Au cours de son examen du plan d'exploitation pluriannuel des ministères, le Conseil du Trésor Canada examinera la conception des programmes pour s'assurer que leurs moyens de réalisation s'accordent avec les objectifs et qu'ils facilitent l'évaluation.

Pour que l'on puisse évaluer correctement un nouveau programme, il faudrait que les exigences de l'évaluation soient précisées lors de

3. Pour un examen de la façon de choisir les méthodes d'évaluation, lire «Beyond Qualitative versus Quantitative Methods», de C.S. Reichardt and T.D. Cook. *Qualitative and Quantitative Methods in Evaluation Research*. Beverly Hills: Sage, 1979, pp. 7-32.
4. Le chapitre 5 du document du BCG traitant des *principles* de l'évaluation touche à la question des rapports d'évaluation utiles et dignes de foi.

6.5 PRISE DE DÉCISIONS À PARTIR DES ÉVALUATIONS DE PROGRAMME

Quand le rapport d'évaluation et les recommandations ont été soumis à l'examen des gestionnaires supérieurs, l'étape finale de l'évaluation commence, à savoir la prise de décisions fondées sur l'évaluation. Comme l'indique le diagramme 6.1, ces décisions comprennent tous les renseignements disponibles sur le programme étudié, en plus des constatations et des recommandations de l'évaluation.

Toutes les procédures appropriées doivent être en place afin que le suivi de toutes les décisions prises par le sous-chef lors de cette étape soit assuré. Comme il est mentionné à la section 3.2.3, il faut clairement établir, dans la politique ministérielle relative à l'évaluation ou dans un corollaire des décisions prises, à qui incombera la responsabilité d'assurer le suivi. Dans les cas où des changements particuliers doivent être apportés au programme, il faut qu'on élabore un plan afin d'indiquer comment et par qui les changements seront apportés. On devra préparer un rapport de mise en oeuvre qui fera connaître les résultats qui découleront des décisions prises par le sous-chef. Celui-ci devra déléguer clairement à quelqu'un la responsabilité de rédiger ce rapport.

Les gestionnaires de la fonction de l'évaluation de programme devraient se tenir au courant de toutes les mesures qui se fondent entièrement ou principalement sur les évaluations de programme. De plus, des résumés des constatations des évaluations et les modifications proposées devraient constituer une partie de la stratégie globale du ministère (voir la section 2.1.2).

Notes explicatives du chapitre 6

1. Le chapitre 2 du document du BCG intitulé: *Principes de l'évaluation de programme par les ministères et organismes fédéraux* traite des caractéristiques des études préparatoires à l'évaluation qui couvrent tous les aspects intéressants et qui soient à la fois pertinentes et dignes de foi, tout en demeurant à l'intérieur de limites budgétaires acceptables.

2. La question des mandats appropriés est traitée dans le chapitre 4 du document du BCG traitant des principes de l'évaluation.

Le document complémentaire publié par le BCG et intitulé *Principes de l'évaluation de programme par les ministères et organismes fédéraux* traite avec plus de précision des caractéristiques d'une bonne étude d'évaluation.

6.4 RAPPORTS D'ÉVALUATION

Un rapport final est indispensable, tant pour l'étude préparatoire que pour l'évaluation du programme. On y consigne ce qui a été fait ainsi que les constatations avec le double souci que le rapport soit utile et digne de foi. Un rapport digne de foi présente de manière équilibrée et complète les données et les résultats, déterminant les hypothèses sous-jacentes à l'étude et soulignant les contraintes auxquelles l'étude a été soumise. Un rapport est utile s'il fournit des données et des constatations qui sont d'actualité, pertinentes et importantes en ce qui concerne les aspects étudiés et s'il est présenté d'une manière claire et compréhensible.

Dans tous les rapports, il est important de faire la distinction entre les faits, les conclusions et les recommandations ainsi qu'entre les conclusions, les jugements et les opinions. Il est surtout important de se souvenir de ces distinctions, compte tenu de la méthode générale utilisée pour l'évaluation (voir section 6.3). On admet dès le départ que, dans bien des cas, l'évaluation d'un programme ne fournira pas de preuves complètes et irréfutables. L'évaluateur doit donc se montrer prudent quand il fait des constatations qui exigent une certaine dose de jugement professionnel et qui dépendent souvent d'autres considérations ou facteurs. Il doit tirer profit à la fois de son expérience et de celle d'autres personnes pour formuler des recommandations qui se fondent sur ces constatations et que viennent compléter d'autres renseignements sur le programme. Les rapports d'évaluation doivent justifier le choix des données et des preuves et leur relation avec les conclusions du rapport et expliciter leurs hypothèses. Pour toutes ces raisons, il est sage, dans les rapports d'évaluation, de présenter distinctement les données et preuves, les conclusions et les recommandations.

L'ébauche du rapport et des recommandations devrait normalement être présentée, entre autres, aux gestionnaires ministériels de l'évaluation de programme et aux autres personnes, surtout aux gestionnaires axiaux, qui ont participé à l'évaluation. De cette façon, on peut signaler à ces personnes ce que l'on a constaté. Toutes les parties intéressées devraient être en mesure de commenter l'ébauche du rapport et, lorsqu'elles n'acceptent pas entièrement le rapport final ou les recommandations qu'il renferme, y joindre leurs commentaires. Le sous-chef doit approuver la distribution et la mise en circulation des rapports finals.

Cette évaluation devrait naturellement entraîner la collecte systématique de renseignements et de données concernant un programme ainsi que les résultats qui en découlent. L'évaluation doit être objective, c'est-à-dire qu'il faut que des personnes qui n'ont pas participé à l'évaluation puissent en vérifier les constatations et les conclusions. Il faut de plus que les preuves contraires aux prévisions ne soient pas supprimées. En d'autres termes, les renseignements ainsi que les données devraient être recueillis, analysés et présentés de manière que d'autres personnes qui exécuteraient l'évaluation en utilisant les mêmes hypothèses de base, arriveraient à des constatations analogues.

Dans certains cas, la collecte systématique des renseignements ainsi que le besoin d'objectivité peuvent exiger qu'on recoure à la méthode de recherche classique fondée sur le modèle de conception expérimentale. Mais on peut obtenir des données qui soient objectives en utilisant d'autres méthodes³. Obtenir une information objective, digne de foi et disponible au moment opportun pour la prise de décisions et la gestion devrait servir de critère pertinent pour le choix d'une méthode d'évaluation. Ce qui est perdu en rigueur scientifique est regagné dans les domaines de la pertinence, de l'actualité et de l'acceptation des constatations par ceux qui prennent les décisions, sans qu'il y ait perte d'objectivité. Bien que l'objectivité et la fiabilité — les règles qui gouvernent le développement de preuves à l'appui — ne doivent pas être négligées, il y a un dosage souvent très difficile à faire entre l'actualité des données, les ressources disponibles et la pertinence des preuves, d'une part, et d'autre part, la force de persuasion des preuves, c'est-à-dire le degré de certitude des conclusions auxquelles on peut arriver sans avoir à porter de jugements importants. On se retrouve le plus souvent avec des conclusions qui ne sont pas de nature définitive, mais plutôt conditionnelles à certaines hypothèses, points de vue ou conditions. Ceci découle de notre conception de l'évaluation comme une façon de rassembler de l'information pertinente pour la prise de décisions, plutôt que comme une tentative d'en arriver à des conclusions irréfutables qui remplaceraient en quelque sorte la prise de décisions.

Les évaluations doivent recueillir des renseignements fiables et objectifs sur *chacun* des aspects mentionnés dans le mandat et doivent produire des preuves et des conclusions sur chacun de ces aspects. Les conclusions de l'étude devraient fournir des réponses aux questions posées dans le mandat. En outre, à la fin d'une étude d'évaluation, les besoins d'information pour les évaluations futures devraient être déterminés.

Tableau 6.1

CONTENU DU MANDAT RELATIF
À
UNE ÉVALUATION DE PROGRAMME

1. Un énoncé et un examen des aspects particuliers qui seront examinés dans l'étude.
2. Un plan de travail* détaillé de la conception de l'étude qui déterminera les points suivants:
 - *comment* on procédera à l'étude de chacun des aspects, c'est-à-dire une explication de la conception et de la méthode d'évaluation qui seront utilisées et des tâches qui seront accomplies;
 - *quels* sont les critères qui permettent de mesurer jusqu'à quel point on a atteint les objectifs du programme ainsi que ses répercussions et effets;
 - *quels* renseignements seront recueillis et comment;
 - *qui* accomplira chacune des fonctions et quelles seront les responsabilités de chacun des participants;
 - *quand* chacune des tâches sera-t-elle terminée, et ce pour toutes les tâches c.-à-d. un calendrier;
 - *quels* rapports seront rédigés et à quelle fréquence;
 - *à qui* seront destinés ces rapports.

3. Une description des liens hiérarchiques et organisationnels pour l'évaluation;
4. Un énoncé clair, si nécessaire, de l'autorisation de procéder à l'évaluation;
5. Une description précise des ressources et des autres coûts qui seront affectés à l'évaluation;
6. Les grandes lignes des procédures à suivre afin de modifier le plan de travail pour l'évaluation;

* Dans certains cas, le plan de travail peut être un document distinct.

qu'une évaluation sera remise à plus tard, le moment sera peut-être indiqué pour élaborer le cadre de l'évaluation ultérieure.

Dans d'autres cas, il peut être préférable d'effectuer une évaluation, ou du moins une partie de celle-ci, dans un autre contexte lorsqu'on arrive aux conclusions suivantes:

— certains aspects de l'évaluation qu'on a déterminés recoupent plusieurs composantes de programme ou plusieurs ministères, ce qui nous amène à penser qu'une évaluation intégrée dépassant la composante particulière envisagée serait préférable;

— des aspects importants s'inscrivent mieux dans une structure différente de composantes, ce qui incite à penser qu'il serait peut-être préférable d'utiliser d'autres composantes pour l'évaluation.

Ces possibilités sont des résultats inhabituels de l'étude préparatoire; en général, on arrive au mandat relatif à l'évaluation, suivi de l'étude d'évaluation proprement dite. Mais, puisqu'elles constituent des résultats, il faut les consigner lorsqu'elles se produisent et mettre les plans d'évaluation à jour.

6.3 ÉTUDE D'ÉVALUATION DE PROGRAMME

L'étude d'évaluation d'un programme utilisera normalement la plus grande proportion des ressources et du temps qu'exige le processus. C'est lors de cette étape que l'on procède à la collecte des données, à l'exécution de l'analyse et à la rédaction des constatations, des conclusions et des recommandations. Si l'étude préparatoire a été bien effectuée, les étapes à suivre lors de l'étude d'évaluation seront assez évidentes.

Une vaste gamme de méthodes et de techniques permettent d'exécuter une évaluation; parmi elles, on retrouve les structures expérimentales contrôlées, l'analyse des résultats consignés antérieurement, l'échantillonnage aléatoire scientifique et des études de cas particuliers. Il n'y a pas une méthode qui soit la meilleure pour tous les cas, car chacune offre des avantages et des désavantages; leurs résultats sont tous différents. Toutes ces méthodes visent à mesurer non seulement les répercussions et les effets qu'on a pu observer, mais aussi à recueillir des preuves fiables et dignes de foi à l'effet que ces répercussions et effets sont attribuables au programme et non à d'autres facteurs ou ensembles de conditions. Déterminer ce qu'aurait été la situation sans le programme, soit la mesure de l'apport additionnel imputable au programme, présente un véritable défi en raison des difficultés et des problèmes méthodologiques soulevés.

produire durant l'évaluation et se révélera une excellente source de référence pour la rédaction du rapport final. D'un autre côté, le mandat ne devrait pas être suivi aveuglément. Des circonstances qui ont changé, une meilleure connaissance du programme acquise durant l'évaluation peuvent obliger à choisir d'autres méthodes. Le mandat devrait indiquer clairement ce qu'on attend d'une évaluation.

Au tableau 6.1, on trouvera un mandat typique. Dans ce guide, le terme «mandat» s'étend généralement au plan de travail détaillé de l'évaluation (point 2 du tableau 6.1). Dans les autres cas, un plan de travail distinct devrait être préparé *avant* le début de l'évaluation².

6.2.3 Autres résultats de l'étude préparatoire

Bien que le résultat normal d'une étude préparatoire soit l'acceptation du mandat par le sous-chef, il peut y en avoir d'autres. On peut décider, par exemple, que le moment n'est pas opportun ou que certains aspects importants seraient mieux évalués dans un autre contexte. Il existe de nombreuses raisons pour qu'une évaluation soit jugée inopportune à un moment donné, par exemple:

- le programme peut être si nouveau qu'il ne peut avoir déjà produit de résultats importants;
- une étude effectuée récemment à l'extérieur du ministère a déjà répondu à la majorité des questions;
- on est en train de procéder à un examen important du programme ou bien de le restructurer;
- les priorités en matière d'évaluation ont changé; ou
- les données disponibles peuvent être totalement inappropriées, et il faudrait alors établir un cadre et recueillir les données appropriées avant de procéder à une évaluation adéquate qui réponde aux besoins du client.

Lorsque la question des données crée un problème sérieux comme il vient tout juste d'être mentionné, il peut être possible d'aller de l'avant tout de même avec l'étude, à condition que l'une des tâches consiste à identifier quelles données devraient être recueillies à l'avenir de façon continue comme élément du système de mesure de la performance du programme (voir la section 2.4). Puisqu'un profil des composantes viendra tout juste d'être terminé ou mis à jour, chaque fois

(!!!!) étudier tous les travaux d'évaluation du programme qui ont déjà été accomplis ainsi que toute documentation pertinente;

(iv) déterminer les aspects particuliers qui pourraient être évalués (on en trouvera une liste au tableau 1.1);

(v) donner les raisons pour lesquelles certains aspects fondamentaux sont exclus de l'évaluation;

(vi) élaborer des options d'évaluation et déterminer les différentes séries de questions, les différentes méthodes et approches de même que la collecte d'information qui pourraient servir pour réaliser une évaluation des aspects choisis, en discuter et en prévoir le coût; si elles sont connues, préciser les décisions qui devront être prises à la suite de l'étude;

(vii) recommander une approche appropriée.

Il est possible que le rapport de l'étude préparatoire ne contienne pas un mandat très clair pour l'étude d'évaluation. Si l'on prend pour acquis qu'il y aura une évaluation, cela dépendra de la mesure dans laquelle le client a participé à l'étude préparatoire. Si, durant cette étude, le client a décidé sur quoi portera l'évaluation, le mandat recommandé peut être inclus. D'un autre côté, si le rapport présente les méthodes les plus appropriées pour l'évaluation, le mandat peut être élaboré lors d'une étape ultérieure, soit après que l'on aura choisi une option d'évaluation. Lorsqu'il y a lieu, un résumé des résultats doit être remis en tant que partie de la stratégie globale des ministères et organismes (voir section 2.1.2).

6.2.2 Mandat relatif à l'évaluation

Il faut un mandat pour toute évaluation. Il constitue une preuve officielle de l'accord conclu entre le client et les évaluateurs sur ce qui devra être fait. Lorsque le sous-chef accepte le mandat, celui-ci constitue un engagement pris par les gestionnaires supérieurs envers l'évaluation et en autorise l'exécution ainsi que les dépenses de ressources qui seront nécessaires. Le mandat indique également les obligations qui incombent à tous les participants, c'est-à-dire aux gestionnaires axiaux ainsi qu'au personnel chargé des évaluations. Le mandat est surtout important lorsqu'on a recours à des évaluateurs-conseils de l'extérieur.

Lorsqu'on arrive à la fin de l'étude préparatoire, le mandat fournit des détails précis sur ce qu'on peut attendre de l'évaluation. Un mandat précis aidera à réduire les malentendus qui pourraient se



- (i) faire comprendre la raison d'être et la structure du programme et le milieu dans lequel il est mis en oeuvre;
- (ii) déterminer le but de l'évaluation (amélioration du programme, addition de données pour l'élaboration de la politique sous-jacente au programme, imputabilité, etc);

L'étude préparatoire d'évaluation devrait saisir tous les aspects à considérer, de façon pertinente et digne de foi tout en demeurant à l'intérieur de limites de coûts acceptables¹. Cette étude préparatoire devrait:

Cette *étude préparatoire à l'évaluation* comprend la détermination des aspects particuliers à considérer qui seront étudiés lors de l'étude préparatoire et une analyse de la nature et de la portée que l'étude de ces aspects pourrait ou devrait avoir lors des évaluations. L'étude préparatoire examine les options qui s'offrent pour l'évaluation. Il faut absolument que des personnes chargées des programmes participent à ces études afin qu'on comprenne bien le contexte dans lequel le programme fonctionne et que l'on tienne compte de leurs intérêts dans la conception de l'évaluation. Il faut surtout que le sous-chef y joue un rôle important.

6.2.1 Étude préparatoire à l'évaluation

Le processus d'étude préparatoire à l'évaluation peut être plus ou moins formel; les personnes chargées des programmes devraient y participer, et le processus est généralement itératif, puisque les aspects retenus aux fins de l'évaluation sont choisis parmi un grand nombre, qu'ils demandent plus de réflexion et qu'il faut en établir les coûts. On n'a peut-être pas toujours besoin d'un mandat pour l'étude préparatoire, et le rapport de l'étude peut se limiter à une courte note de service pour les cas qui ne posent pas de problèmes. On s'attend cependant à ce que toute évaluation importante soit précédée d'une étude préparatoire approfondie et d'un rapport approprié.

Le diagramme 6.1 montre les éléments principaux qui constituent l'étude préparatoire. Les extraits de cette étape sont généralement le mandat relatif à l'étude préparatoire, le rapport de cette étude, un profil des composantes ainsi qu'un mandat mis à jour pour l'étude d'évaluation comme telle.

Au tout début de ce guide, soit à la section 1.1.2, nous avons opposé l'attitude classique, qui considère surtout l'évaluation comme de la recherche scientifique, et celle que prône le gouvernement fédéral et qui voit l'évaluation comme une aide pour la prise de décisions et la gestion dans l'administration publique. L'évaluation ne devrait pas être perçue comme un exercice scientifique destiné à produire des conclusions indiscutables, mais plutôt comme un exercice destiné à fournir des indications valables sans pour autant compter sur des preuves irréfutables. Ce point de vue a une influence importante sur le choix d'une méthode d'évaluation adéquate. Par exemple, cela signifie souvent que les évaluateurs doivent rassembler les déductions tirées de diverses sources, plutôt que de chercher une réponse définitive à une question particulière grâce à une méthode plus rigoureuse. Ce qui veut dire que l'évaluation de programme cherche à déterminer des liens raisonnables entre les activités des programmes et leurs résultats au lieu d'expliquer parfaitement pourquoi le programme a produit certains résultats.

Nous avons traité à la section 3.2.1 des responsabilités du sous-chef dans ce domaine.

Chaque étape du processus d'évaluation sera étudiée dans ce chapitre.

6.2 ÉTUDE PRÉPARATOIRE À L'ÉVALUATION

Il est nécessaire de bien planifier les évaluations. Elles peuvent coûter très cher tant en argent qu'en ressources humaines; par ailleurs, l'expérience a démontré que plusieurs études n'ont pas été utiles ou encore qu'on ne les a pas utilisées. Le fait qu'on n'ait pas bien examiné avant le début de l'évaluation ce dont on avait besoin, ce qui pouvait être fait et ce que l'on ferait est en partie responsable de cet état de choses. Ce guide a pour but d'éviter ces pièges en insistant fortement pour qu'une planification appropriée, c'est-à-dire l'*étude préparatoire*, précède toute évaluation.

Cette étape préparatoire constitue une partie essentielle du processus d'évaluation de programme. Elle offre au sous-chef, qui est le client de l'étude, un moyen de s'assurer que l'évaluation qui suivra sera bien orientée; c'est aussi un moyen d'indiquer au client et aux autres parties intéressées le genre de renseignements qui seront disponibles. L'étude préparatoire fournit un moyen de contrôle sur l'affectation de ressources aux études d'évaluation qui ne répondent pas aux bonnes questions ou qui ne seront presque pas ou même pas du tout utiles au client une fois terminées.

6.1 INTRODUCTION ET APERÇU

La planification, l'exécution des évaluations de programme, ainsi que la prise de décisions à la suite des résultats et des recommandations constituent les étapes essentielles des évaluations de programme. Les efforts fournis pour établir les politiques d'évaluation, les structures ainsi que les procédés seront réduits à néant si des évaluations objectives, pertinentes et vraisemblables ne sont pas exécutées à temps et utilisées. Dans ce chapitre, nous vous présentons les lignes directrices générales portant sur le processus d'évaluation des programmes. On trouvera dans le document du BCG intitulé *Principes de l'évaluation de programme par les ministères et organismes fédéraux* plus de précisions et des suggestions relatives à l'exécution des évaluations.

On considère que le processus d'évaluation comprend trois étapes:

- l'étude préparatoire à l'évaluation, soit le stade de la planification;
- l'exécution de l'évaluation et le rapport de l'étude;
- la prise de décisions à partir des constatations et des recommandations.

L'évaluation de n'importe quel programme comprend une certaine planification du travail, y compris la conception de l'évaluation, l'étude d'évaluation elle-même (collecte et analyse des données, et énoncé des constatations et des recommandations) ainsi que la prise des décisions qui découlent de l'évaluation.

Le diagramme 6.1 montre un processus d'évaluation très représentatif. Il indique que, dans le domaine de la mise en oeuvre des décisions, la fonction de l'évaluation de programme et la gestion normale des programmes (en pointillé) ne font qu'un. D'autres sources de renseignements viennent influencer sur les décisions prises à la suite d'une évaluation. Les points de décision importants au cours du processus et où le sous-chef aura habituellement un rôle important à jouer, sont:

- lorsqu'il faut décider sur quoi portera l'étude d'évaluation
- grâce au choix d'une option d'évaluation;
- lorsqu'il faut se mettre d'accord sur le mandat relatif à l'étude d'évaluation; et
- lorsqu'il faut décider des mesures qui seront prises à la suite des constatations et des recommandations.

CHAPITRE 6

EXÉCUTION DES ÉVALUATIONS

DE PROGRAMME

6.0 LIGNES DIRECTRICES

6.1 L'exécution des évaluations de programme devrait comprendre trois étapes distinctes: l'étude préparatoire à l'évaluation (planification de l'évaluation), l'étude d'évaluation elle-même (collecte et analyse des données et rédaction du rapport) ainsi que la prise de décisions à partir des constatations et des recommandations de l'évaluation.

6.2 Avant toute évaluation, on doit effectuer une étude préparatoire à laquelle le sous-chef participe de façon satisfaisante; à cette étape, on doit étudier sérieusement tous les aspects de base à évaluer afin de déterminer où mettre l'accent et quelle approche choisir. À la suite de cette étape, il devrait y avoir une mise à jour du profil des composantes, un rapport d'étude préparatoire qui fasse connaître le coût des diverses options d'évaluation ainsi que le mandat exact (tableau 6.1) acceptés par le sous-chef, y compris un plan de travail détaillé pour l'étude d'évaluation qui suivra. Lorsqu'il n'y a pas d'étude d'évaluation à la suite d'une étude préparatoire, il faut en indiquer le pourquoi dans le rapport de l'étude préparatoire et mettre à jour les plans ministériels d'évaluation.

6.3 Toutes les évaluations réalisées doivent fournir des résultats objectifs et fiables, soit des preuves et des conclusions, sur chacun des aspects mentionnés dans le mandat de l'étude.

6.4 On doit rédiger un rapport final pour chaque étude préparatoire et chaque évaluation. Les rapports doivent être dignes de foi et utiles, et il faut que les données et preuves, les conclusions et les recommandations soient présentées séparément. Toutes les parties concernées doivent étudier les rapports.

6.5 Les ministères et les organismes doivent assurer le suivi une fois que les décisions ont été prises à la suite des résultats et des recommandations des évaluations de programme et ils doivent en rendre compte au sous-chef.

— lorsqu'ils ont besoin de certains spécialistes;

— lorsqu'ils ne disposent pas du personnel nécessaire; et

— lorsque l'avis d'une tierce personne est indispensable, par exemple si une évaluation réalisée par le personnel du ministère, toute bonne qu'elle soit, risque de ne pas paraître objective.

On peut recourir à des évaluateurs-conseils qualifiés pour les besoins de l'étude préparatoire à l'évaluation ou pour l'évaluation elle-même, mais il faut se limiter à des tâches bien définies surveillées de très près. Des rapports d'étape fréquents et une gestion étroite sont indispensables pour repérer à temps les difficultés et s'assurer que les travaux progressent sur la bonne voie et répondent aux intentions du ministère ou de l'organisme. Parce qu'ils ne font pas partie du service d'évaluation et ne sont pas assujettis à la surveillance quotidienne du ministère, les évaluateurs-conseils doivent travailler selon des plans de travail et des mandats bien définis.

Pour terminer, signalons que les évaluateurs-conseils ne peuvent assumer les responsabilités qui incombent au personnel du ministère (voir chapitre 3). Par exemple, ce dernier doit participer très activement à l'étude préparatoire à l'évaluation, car c'est à ce stade critique que l'on décide ce qui sera évalué précisément et comment on procédera. Les mandats des évaluateurs-conseils constituent un contrat au sens légal et doivent évidemment être établis par le personnel du ministère. On peut très bien demander aux évaluateurs-conseils de présenter des recommandations, mais celles que l'on enverra au sous-chef doivent émaner du service d'évaluation du ministère.

Si les ministères prennent ces précautions, ils peuvent recourir aux évaluateurs-conseils pour qu'ils les aident à réaliser des évaluations valables et dignes de foi grâce à leur expertise et à leur expérience.

5.2 EMPLOI D'ÉVALUATEURS-CONSEILS

Les ministères et les organismes peuvent avoir recours à des évaluateurs-conseils pour les raisons suivantes:

Le rôle de l'évaluateur au sein du service d'évaluation de programme d'un ministère consistera souvent à diriger l'équipe chargée de l'étude, équipe qui regroupe des évaluateurs-conseils, du personnel détaché du programme ou d'ailleurs, des évaluateurs à plein temps du service même d'évaluation ou toute combinaison des trois. Une telle tâche exige de la part de l'évaluateur en cause des compétences en gestion appropriées afin de s'assurer que l'étude paraîtra à temps, ne dépassera par le budget qui lui aura été alloué et respectera certaines normes de qualité appropriées. L'évaluateur doit donc se révéler familier avec les principes de la gestion de projet et connaître les procédures relatives à l'octroi de contrats s'il y a lieu de faire appel à des évaluateurs-conseils. Il doit être apte à diriger une équipe et à comprendre le processus de prise de décisions dans son ministère afin qu'à chaque étape de l'étude, on puisse compter sur l'information et le soutien nécessaires.

5.1.6 Compétences dans la gestion de projets

Les évaluateurs ne travaillent pas en vase clos, mais communiquent fréquemment avec leurs collègues et, en particulier, avec les gestionnaires supérieurs. S'ils font preuve d'entregent, ils peuvent obtenir plus facilement le concours du personnel chargé des programmes qui détiennent les précieux renseignements dont les évaluateurs ont besoin. Pour certains, ces derniers peuvent représenter une menace; c'est pourquoi ils doivent faire valoir leur rôle, tenir compte du point de vue des personnes chargées des programmes, mériter leur confiance et celle des gestionnaires supérieurs en montrant qu'ils comprennent les programmes et leur environnement et en abordant les programmes du point de vue des gestionnaires. Sans de bonnes relations interpersonnelles, il sera probablement très difficile de réaliser des évaluations valables.

5.1.5 Relations interpersonnelles

Ils devraient savoir que l'analyse statistique et l'analyse coûts-avantages, entre autres, s'appuient sur des hypothèses et des conditions qui correspondent rarement à la réalité et que les conclusions qui en découlent perdent de ce fait une partie de leur fiabilité. En résumé, on n'exige pas que les évaluateurs soient tous des spécialistes des diverses techniques d'analyse, mais on leur demande de connaître par expérience ces méthodes d'analyse et de bien comprendre leur utilité et leurs limites.

que les gens devront accepter, particulièrement ceux à qui les résultats pourraient déplaire. S'il est toujours conscient de son besoin d'indépendance, l'évaluateur s'expose moins aux critiques tant personnelles que de ses travaux.

Lorsque les équipes d'évaluation comportent des membres prêts, il ne serait évidemment pas réaliste de s'attendre à ce que chaque membre en particulier de l'équipe soit parfaitement objectif. Dans de telles situations, l'indépendance doit être assurée par un choix judicieux des autres membres de l'équipe.

5.1.3 Connaissance du domaine

Les évaluateurs produiront évidemment de meilleures évaluations s'ils connaissent bien le sujet à l'étude. Des connaissances et une certaine expérience du domaine leur permettront de discerner plus vite les aspects principaux et d'établir les résultats attendus du programme. Tout aussi important est le fait que ces connaissances sont presque toujours une des conditions requises pour mériter la confiance des gestionnaires axiaux. Le niveau de connaissances nécessaires variera selon le domaine, mais on est généralement plus exigeant lorsque le programme est plus technique ou plus spécialisé.

5.1.4 Compétences analytiques

La plupart des évaluations comportent des analyses dont les méthodes sont parfois très raffinées. L'expérience et les compétences des évaluateurs étant différentes, elles se complètent ce qui les aide à résoudre ensemble les différentes questions que pose la réalisation des diverses tâches d'une étude donnée. Il faut absolument que les évaluateurs connaissent les applications possibles des diverses méthodes d'analyse, ce que des techniques spéciales peuvent produire, quand les utiliser, où trouver les spécialistes et quelles sont les limites de ces techniques. Il leur faut le sens général de l'analyse plutôt que la connaissance parfaite de telle ou telle technique analytique particulière. On n'exige pas que *chaque* évaluateur comprenne parfaitement et ait utilisé, par exemple, des structures expérimentales, des méthodes d'échantillonnage et des modèles macro-économiques, bien que le service d'évaluation des programmes devrait posséder ces compétences et cette expérience ou y avoir accès.

Les évaluateurs devraient savoir quand il faut appliquer les techniques d'analyse ou consulter des spécialistes. Ils ne peuvent ignorer, par exemple, que l'établissement d'un bon questionnaire est une tâche complexe qui nécessite souvent le recours aux spécialistes et que l'échantillonnage des données et des enquêtes est une technique

L'indépendance des évaluateurs est indispensable pour qu'ils produisent des évaluations objectives et dignes de foi, mais elle ne s'obtient pas simplement en isolant les évaluateurs, bien que ce soit généralement une condition préalable. Elle exige d'eux qu'ils prennent du recul par rapport aux préoccupations courantes et quotidiennes de la mise en oeuvre des programmes et qu'ils regardent avec détachement mais en connaissance de cause ce qui se passe réellement. L'évaluateur doit pouvoir discerner et relier les hypothèses des programmes et poser diverses questions à leur sujet et ce, à différents niveaux. Il ne doit pas se laisser influencer par ses préjugés et doit connaître l'environnement et les contraintes des programmes. Même s'il est convaincu de la validité de certains faits ou de certaines conclusions, il doit se rappeler que son rôle est de recueillir systématiquement, et non de façon sélective, des preuves pour informer les autres et de distinguer entre les faits et leur interprétation. Ses conclusions doivent s'appuyer sur des faits

5.1.2 Indépendance

Chaque programme représente un moyen d'atteindre les buts recherchés et chaque programme est unique. L'évaluateur doit situer le programme dans son ensemble et élaborer, souvent à partir de données incomplètes ou contradictoires, un ou plusieurs modèles conceptuels du processus qui se trouve à la base du programme.

Les études d'évaluation de programme ne comportent ni tâches répétitives ni procédures minutieusement expliquées, mais seulement des principes généraux qui s'appliquent à chaque évaluation. La nécessité d'effectuer une étude préliminaire et l'importance qu'on y attache sous-entendent que les évaluateurs doivent concevoir méticuleusement chacune de leurs études. Les questions qu'ils examinent et les moyens qu'ils utilisent peuvent différer sensiblement d'une étude à l'autre. De ce fait, les évaluateurs doivent pouvoir se passer de système rigide et de procédures ou de normes bien définies. Il leur faut innover en matière d'évaluation, repérer les principaux points à évaluer et saisir rapidement l'essence même du programme.

5.1.1 Nature particulière de chaque étude d'évaluation

exige parfois la connaissance de techniques spéciales mais toujours l'aptitude à comprendre les problèmes techniques qui se posent, à aborder la tâche de façon indépendante, à connaître et à comprendre le domaine à l'étude, à pouvoir travailler en étroite collaboration avec le personnel chargé du programme et à gérer l'étude adéquatement. Les aptitudes dont il sera fait état ci-après présupposent que plusieurs évaluateurs du service d'évaluation ont atteint les échelons supérieurs de la hiérarchie.

CHAPITRE 5

PERSONNEL DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

5.0 LIGNES DIRECTRICES

5.1 Le personnel chargé d'exécuter les évaluations de programme devrait normalement posséder un éventail de compétences analytiques, méthodologiques et techniques ainsi que de l'expérience et des aptitudes pour la gestion de projet. Chaque évaluateur particulier devrait posséder des compétences analytiques de base et une bonne connaissance du domaine concerné, pouvoir juger le programme de façon indépendante, mériter la confiance des gestionnaires supérieurs et axiaux et être accepté par le gestionnaire ministériel de l'évaluation de programme.

5.2 Les ministères peuvent, au besoin, confier des évaluations à des évaluateurs-conseils, mais il leur faut toujours surveiller leurs travaux de très près. Le gestionnaire ministériel de l'évaluation de programme est responsable de l'établissement des mandats des évaluateurs-conseils et des recommandations qui découlent des études.

5.1 COMPÉTENCES PROFESSIONNELLES DES ÉVALUATEURS

Comme l'indique le chapitre 3, les ministères s'organisent différemment pour les évaluations et font appel, selon les besoins,

- à des évaluateurs à plein temps;
- à des personnes détachées des programmes ou d'ailleurs; et
- à des évaluateurs-conseils.

Dans chaque cas, le personnel chargé des évaluations doit posséder des compétences communes, quels que soient leur optique de l'évaluation et leurs antécédents professionnels. Les personnes prêtées peuvent avoir à suivre un cours d'introduction à l'évaluation de programme et le personnel doit toujours être agréé par le directeur de l'évaluation de programme.

L'évaluation exige que l'on recueille systématiquement des preuves valables de la performance et des résultats d'un programme. Les avis sont partagés quant à la meilleure façon de recueillir les preuves qui amèneront des conclusions objectives et dignes de foi. La démarche

d'ajouter une année au plan à long terme. Cela constitue la mise à jour normale des plans requise, principalement pour l'établissement des plans d'exploitation de l'année budgétaire suivante. Cette partie de la mise à jour des plans ministériels d'évaluation est effectuée sans consultation avec les organismes centraux.

4.5.2 Révisions nécessitées par des changements de circonstances

En plus des révisions à apporter aux plans ministériels d'évaluation à cause du temps écoulé, dans la plupart des cas, de tels plans devront être révisés à cause des changements de circonstances. Voici quelques-uns de ces facteurs:

- priorités nouvelles ou modifiées des ministères,
- priorités nouvelles ou modifiées du gouvernement,
- retards dans l'exécution des études d'évaluation,
- expérience acquise en évaluation, et
- nouveaux programmes et structures des ministères.

Il se peut que chaque plan à long terme et chaque plan annuel doivent être révisés et que l'ensemble des composantes et leur ordre de priorité puissent être modifiés. De plus, les ministères ou les comités du Cabinet peuvent désirer que soient réalisées certaines évaluations qui portent sur plusieurs composantes et/ou ministères. Les plans d'évaluation de programme révisés devraient refléter les priorités actuelles en matière d'évaluation de programme dans chaque ministère ou organisme.

Note explicative pour le chapitre 4

1. Récemment, le concept d'*élément de planification* a été introduit pour désigner une subdivision d'un programme prévu au Budget des dépenses. Ces éléments serviront à la budgétisation, plus particulièrement aux plans d'exploitation dans le cadre du système de gestion des politiques et des dépenses. Les éléments de planification sont des subdivisions d'activités axées sur les résultats tout comme les composantes de programme, de telle sorte qu'avec le temps les deux concepts devraient devenir compatibles. L'un devrait en fait être identique à l'autre ou en être un agrégat.

- (iii) le calendrier des évaluations, y compris les dates des étapes importantes, telles que la fin de l'étude préparatoire;
- (!!!!) la détermination préliminaire des ressources en personnes et en dollars qui seront affectées à l'évaluation;
- (iv) la mention des personnes qui effectueront l'évaluation; et
- (v) un profil révisé pour les composantes contenues dans le plan annuel.

Le sous-chef doit approuver ces plans annuels. Par cette approbation, il autorise de commencer les travaux des dites évaluations et s'engage à allouer les fonds et les années-personnes nécessaires. Le plan annuel d'évaluation de programme représente le plan d'exploitation à court terme des ministères au chapitre de l'évaluation et, à ce titre, fait partie de leur plan d'exploitation pour l'année budgétaire visée (voir la section 2.1.2).

Il serait bon de signaler que le plan annuel d'évaluation de programme diffère généralement du plan de travail annuel du service d'évaluation de programme. Ce dernier pourrait comprendre, en plus du travail précisé dans le plan d'évaluation, des activités telles que la préparation des guides d'évaluation de programme ainsi que des plans mêmes, la préparation de réponses aux demandes adressées au sous-chef pour obtenir de l'information relative à l'évaluation qui ne peut être incorporée au plan annuel et l'établissement de structures d'évaluation pour les nouveaux programmes. De tels plans de travail ne sont pas considérés comme partie intégrante du plan annuel ministériel d'évaluation de programme.

4.5 MISE À JOUR DES PLANS MINISTÉRIELS D'ÉVALUATION DE PROGRAMME

Les plans ministériels d'évaluation de programme devront être révisés au besoin, au moins chaque année, afin de tenir compte du temps écoulé et des changements apportés au contenu par suite des circonstances nouvelles. Les plans à long terme mis à jour, sont requis pour le 31 mars et les plans annuels révisés le sont pour le 31 octobre (section 2.1.2).

4.5.1 Révisions nécessaires à chaque nouvelle année

Même si aucune circonstance nouvelle n'exige d'apporter des changements au plan ministériel d'évaluation, ce qui est peu probable, il sera nécessaire d'établir de nouveaux plans annuels chaque année et

(iii) préciser le niveau général et le type de ressources à allouer pour l'évaluation de programme;

(iiii) indiquer les raisons du choix des priorités; et

(iv) déterminer un ensemble d'évaluations fondé sur la structure des composantes de programmes ministériels qui comprend toutes les activités qui seront effectuées au cours du cycle d'évaluation ainsi que les dates prévues pour le début et la fin des évaluations.

Le calendrier d'évaluation de programme doit être approuvé par le sous-chef. Cette obligation indique que le sous-chef se tient pour responsable de la fonction d'évaluation et doit s'assurer qu'elle porte sur toutes les activités du ministère ou de l'organisme. Bien que les priorités des ministères nécessiteront toujours que certaines évaluations soient effectuées à une date déterminée, la politique du Conseil du Trésor du Canada concernant l'évaluation stipule que toutes les composantes doivent être évaluées à intervalles raisonnables. La justification des exceptions, c'est-à-dire des composantes non inscrites dans la cédule et qui ne seront donc pas évaluées, doit accompagner la cédule.

On s'attend naturellement à ce que le plan d'évaluation de programme à long terme d'un ministère ou d'un organisme soit modifié à mesure que les priorités changeront et qu'on acquerra de l'expérience. La section 4.5 traite de la mise à jour du plan d'évaluation de programme à long terme. Le plan à long terme représente la stratégie globale du ministère ou de l'organisme pour ce qui est de l'évaluation et, à ce titre, est intégré au plan d'exploitation pluriannuel (voir la section 2.1.2).

4.4.2 Plan annuel d'évaluation de programme

Le plan d'évaluation de programme à long terme est nécessairement sommaire. Afin de préciser davantage les évaluations qui seront effectuées au cours des 12 à 18 prochains mois, un plan de travail annuel doit être établi. Le plan annuel indique en détail les activités prévues et devrait refléter les niveaux de ressources pour l'année en cours en ce qui a trait à l'évaluation ainsi que les possibilités et l'expérience acquise par le ministère dans ce domaine. Il doit aussi englober les intérêts et les préoccupations du ministère et des comités du Cabinet pour l'année en cours. Il devrait comprendre:

(i) la détermination des composantes à évaluer et la raison de leur choix;

il peut être utile à un moment donné de diviser les mêmes activités par secteur — l'aérospatiale, l'électronique, par exemple — et d'évaluer les répercussions de toute l'aide sur chaque secteur. Aucune indication de la politique du Conseil du Canada ni du présent guide n'empêche d'effectuer de telles évaluations portant sur plusieurs composantes ou sous-composantes du plan d'évaluation. En fait, il serait bon de repenser régulièrement à ce qu'il faut évaluer, ce qui pourrait finalement entraîner des changements dans la structure officielle des composantes si de tels changements reflétaient mieux la façon dont les décisions sont prises.

Il peut aussi arriver que l'évaluation de certaines composantes doive absolument tenir compte de composantes étroitement liées des programmes d'autres ministères. Dans ce cas, l'évaluation peut porter sur deux ou plusieurs composantes et nécessiter une coordination et une collaboration interministérielles. Au cours de l'étude préparatoire à l'évaluation, il est possible de déterminer si de telles études interministérielles sont nécessaires (voir la section 6.2.3). La politique du Conseil du Trésor du Canada favorise une telle collaboration interministérielle.

Dans les deux cas, de telles évaluations devraient faire partie du plan ministériel d'évaluation puisqu'elles sont inhérentes à la responsabilité qui incombe au sous-chef de faire évaluer ses programmes. En établissant le plan selon la structure des composantes, il est possible de s'assurer que tous les programmes ministériels sont évalués.

(b) *Cédule d'évaluation de programme*

La cédule d'évaluation de programme peut être établie au moment où les composantes ont été déterminées et classées par ordre de priorité et lorsqu'il est possible d'avoir une bonne idée des ressources nécessaires ou disponibles pour effectuer l'évaluation. Le niveau global des ressources allouées pour la fonction de l'évaluation de programme dans une situation donnée détermine probablement la longueur du cycle d'évaluation, c'est-à-dire la période au cours de laquelle tous les programmes ministériels seront évalués. La politique propose un cycle de 3 à 5 ans. De plus, il se peut que des prévisions sommaires doivent être faites pour ce qui est des coûts d'évaluation de chaque composante, en dollars et en personnes, afin de déterminer le nombre d'évaluations qui pourront être effectuées au cours de chaque année du cycle. Le calendrier d'évaluation de programme doit satisfaire aux conditions suivantes:

- (i) déterminer clairement le cycle d'évaluation ministériel prévu;

au Conseil du Trésor du Canada avant le 31 mars et les plans annuels d'évaluation de programme avant le 31 octobre.

Les services ministériels d'évaluation de programme doivent établir les plans ministériels et les coordonner avec les plans ministériels de vérification interne afin que le calendrier et l'étude des secteurs communs conviennent aux évaluateurs des programmes et aux vérificateurs internes (voir les sections 2.4 et 3.4.5).

4.4.1 Plan d'évaluation de programme à long terme

Le plan d'évaluation à long terme comprend une description de ce qu'on évaluera et du pourquoi, de même qu'un profil et une cédule de l'évaluation de programme du ministère.

(a) *Le profil ministériel d'évaluation de programme*

Le profil ministériel d'évaluation de programme doit contenir:

- (i) un exposé des raisons justifiant l'utilisation d'une certaine structure des composantes pour l'évaluation des programmes;
- et

- (ii) les profils particuliers des composantes de programme.

Étant donné que la structure des composantes d'un ministère ou d'un organisme n'est pas unique (voir la section 4.2.1), la première partie du profil ministériel d'évaluation de programme devrait être un court énoncé des raisons justifiant le choix d'une structure particulière. La section 4.2.2 traite des profils des composantes de programme. Pour établir un plan ministériel initial, la partie A du profil peut suffire, mais, à la longue, des profils complets devraient être établis.

La plupart du temps, les plans d'évaluation consistent en études de composantes de programmes déterminées. Toutefois, il peut survenir des cas où le sous-chef a besoin de l'évaluation de certaines sous-composantes qui ne coïncident avec aucune composante existante dans un ministère. On peut s'attendre qu'au moins deux de ces cas se produisent: les évaluations qui portent sur une partie ou la totalité de plusieurs composantes et les évaluations interministérielles.

Le cas susmentionné a été signalé à la section 4.2.1. Par exemple, la structure des composantes de programme dans un secteur industriel qui doit être encouragé peut être basée sur le type d'aide accordée pour produire certains effets tels que l'accroissement des exportations et la création d'emplois. Bien que de telles composantes doivent être évaluées,

Les plans ministériels d'évaluation doivent être soumis à l'examen du Bureau du Contrôleur général lorsqu'ils sont modifiés ou mis à jour. Le chapitre 8 traite de la façon dont le BDG peut aider les ministères à établir leurs plans. Comme il a été mentionné à la section 2.1.2, les plans d'évaluation de programme à long terme des ministères doivent être soumis chaque année au comité intéressé chargé des politiques et

2. Un plan annuel d'évaluation de programme — un plan opérationnel indiquant les activités qui seront effectuées dans les 12 à 18 mois suivant la date du plan.

(iii) Un calendrier d'évaluation de programme — une liste des dates prévues pour l'évaluation de chaque composante.

(i) Un profil ministériel d'évaluation de programme — une description et une explication de la structure des composantes de programme et des profils de chaque composante.

1. Un plan d'évaluation de programme à long terme qui comprend:

Un plan ministériel d'évaluation de programme doit contenir deux parties:

4.4 PLANS D'ÉVALUATION DE PROGRAMME

En outre, un certain nombre de facteurs techniques doivent être considérés dans le traitement des composantes, tels que la dimension de la composante en termes de dépenses ou des répercussions sur la société, le coût prévu de l'évaluation, les difficultés prévues et le délai nécessaire pour effectuer l'évaluation, compte tenu de l'expérience et des capacités du service d'évaluation de programme, le calendrier de la vérification interne de la composante, le temps écoulé depuis la dernière évaluation et la maturité de la composante.

Étant donné que l'examen des plans ministériels d'évaluation de programme fait partie du système de gestion des politiques et des dépenses (voir la section 2.1.2), les comités chargés des politiques et le Conseil du Trésor du Canada disposeront d'une façon officielle de même que de moyens informels qui pourraient être élaborés au niveau des officiels d'exposer leurs priorités et leurs préoccupations aux ministères et aux organismes en ce qui a trait à l'évaluation de programme. Néanmoins, le sous-chef demeure le client de ces études et, à ce titre, détermine les priorités définitives de l'évaluation de programme dans son ministère ou son organisme.

— les préoccupations et les priorités des comités du Cabinet.

— l'importance de l'évaluation de la composante en fonction des priorités du ministère; et

L'établissement des priorités des évaluations de programme permettra de produire des plans indiquant à quel moment chaque composante sera évaluée. Ces priorités devront être établies tant pour les plans à long terme que pour les plans de l'année en cours. Les principaux facteurs à considérer dans l'établissement des priorités sont les suivants:

4.3 ÉTABLIR LES PRIORITÉS DES ÉVALUATIONS DE PROGRAMME

Le profil d'une composante de programme est utile de diverses façons: comme explication de ce qu'entraîne chaque composante, spécialement à l'intention d'organisations ou de personnes se trouvant à l'extérieur d'un ministère ou d'un organisme donné; comme mécanisme d'examen de la raison d'être de la composante; comme base pour la planification de l'évaluation; et comme moyen de s'assurer que les composantes pertinentes ont été déterminées.

La *structure de la composante* est une description et un graphique — un modèle — de cette suite de résultats, c'est-à-dire la façon dont la composante est censée fonctionner: de quelle façon les activités sont censées produire certains extrants, qui entraînent des répercussions et des effets directs, lesquels provoquent habituellement à leur tour d'autres répercussions et effets. Le diagramme 2.2 présente une structure fondamentale de composante.

2. La *structure de la composante*: Une description et un graphique illustrant les liens entre les éléments de la composante, c'est-à-dire un modèle de programme.

(iii) *Répercussions et effets prévus* — Il s'agit des autres biens, services et réglementations produits par d'autres en réponse aux extrants du programme et de toutes les réactions qui s'enchaînent sur la totalité ou une partie de la société mais en dehors du programme.

(ii) *Extrants* — Une liste des biens et des services fournis ou sous le contrôle direct du personnel chargé de cette composante et dispensés à l'extérieur de l'organisation de la composante de même que de toutes les réglementations ou dispositions de la loi de l'impôt émises ou contrôlées par le personnel de cette composante.

EXPOSÉ DU PROFIL DES COMPOSANTES DE PROGRAMME

Partie A: Historique

1. *Mandat relatif à la composante*: Un énoncé du fondement juridique de la composante et de ce que la composante peut et doit faire.
2. *Objectif de la composante*: Un énoncé des répercussions et effets pour lesquels la composante a été spécialement conçue ou qu'elle devrait contribuer à atteindre.
3. *Description de la composante*: Une courte description, expliquant ce qu'entraîne la composante, sa mise en oeuvre, le milieu dans lequel elle évolue, la population desservie et ce qu'elle vise à accomplir.

4. *Relation avec le programme prévu au Budget des dépenses*: Le ou les programmes prévus au Budget des dépenses à même lesquels la composante est financée devraient être identifiés de même que les liens entre les objectifs de la composante et ceux des programmes prévus au Budget des dépenses.

5. *Ressources allouées pour la composante*

- (i) *Dépenses fiscales* — Les coûts d'exploitation et de capital ainsi que les subventions et contributions afférents à la composante et les années-personnes affectées à cette composante.
- (ii) *Immobilisations* — Une identification des installations et de l'équipement autres que les locaux à bureaux affectés à cette composante.

Partie B: Éléments et structure

1. *Élément de la composante*:

- (i) *Activités* — Une liste des principales tâches et de tous les pouvoirs ou fonctions relatifs à une composante donnée et qui sont effectués ou gérés par le personnel affecté à cette composante.

vraisemblablement un intérêt du point de vue de l'évaluation, sur les difficultés auxquelles l'évaluation risque de se heurter, sur les relations connues avec d'autres programmes, sur les données qui sont disponibles, etc. Cette information servirait de canevas de travail pour la planification future et l'exécution des évaluations. Des informations utiles rassemblées sur la composante risqueraient autrement d'être perdues, étant donné que le cycle de l'évaluation s'étend sur 3 à 5 ans et qu'il faut s'attendre à des changements normaux au sein du personnel.

Quelques-uns des éléments et des termes du profil illustré au tableau 4.1 doivent être précisés. La *description de la composante* donnée ici n'est qu'une brève description nécessitant habituellement plusieurs paragraphes plutôt que plusieurs pages. Il s'agit de décrire en quoi consiste la composante, comment elle fonctionne, quelle clientèle elle dessert et ce qu'elle cherche à accomplir afin de fournir une compréhension fondamentale de ce qui est évalué pour quiconque n'est pas familier avec la composante. Il se peut que les ministères et organismes désirent décrire plus en détail chaque composante, mais un court sommaire est suffisant dans les plans officiels.

De même, l'énoncé des *ressources allouées pour la composante* ne doit pas nécessiter une analyse détaillée. Lorsque les composantes et les structures des activités des programmes sont compatibles, cette information devrait être intégrée à la planification stratégique et opérationnelle normale. Par contre, lorsque les éléments ne sont pas compatibles avec la structure des activités des programmes, il peut être difficile d'obtenir une information précise sur les ressources engagées. Dans ce cas, un estimé des ressources allouées pour la composante suffit. On s'attend que, à la longue, la structure des activités des programmes sera rendue compatible avec la structure des composantes des programmes. La partie du profil qui concerne les ressources sert à indiquer l'importance de la composante en termes d'intrants et ne doit pas être considérée comme un état financier.

Le terme *répercussions et effets* désigne tout bien ou service pertinent, autre que les extrants directs du programme, ou les changements ayant trait au comportement ou aux institutions attribuables à la composante. Habituellement, il peut être utile de déterminer plusieurs niveaux de répercussions et d'effets entre les extrants et les résultats finaux. En particulier, pour les besoins de l'évaluation, il est utile de faire une distinction entre les répercussions et effets directs — ceux qui suivent immédiatement les extrants — et les autres répercussions et effets. Il est plus facile d'établir un rapport de cause à effet entre les répercussions et les effets directs et la composante qu'entre les autres répercussions et effets et la composante.

l'occasion d'autres unités d'évaluation pour des études spéciales, c'est-à-dire qu'une étude peut porter sur une partie ou la totalité de plusieurs composantes (voir la section 4.4.1). De plus, on s'attend à ce que, à la longue, la composition des composantes soit modifiée grâce à l'expérience de l'étude des activités du ministère ou de l'organisme et du processus décisionnel et des changements apportés aux politiques et aux objectifs gouvernementaux.

4.2.2 Profil de composantes de programme

Après avoir déterminé les composantes de programme adéquates, un ministère ou un organisme devrait indiquer ce que chaque composante est censée faire, la façon dont elle est mise en oeuvre et les ressources qui y sont consacrées. Ce profil peut être plus ou moins détaillé, mais devrait contenir des renseignements utiles pour l'évaluation. Il devrait comprendre, en particulier, une description de la structure des composantes de programme (voir la section 2.2). Le tableau 4.1 présente un modèle d'un tel profil. Les profils de composantes vont permettre aux autres personnes intéressées dans le ministère, dans les organismes centraux et ailleurs de mieux comprendre quels éléments des programmes du ministère vont être évalués.

Le profil présenté dans ce tableau comprend deux parties. La partie A est la description fondamentale de la composante et peut suffire à établir les plans ministériels initiaux, bien qu'une mention initiale des sous-composantes semble nécessaire pour décrire complètement la composante. La partie B fournit une description de la structure des composantes et comprend une analyse plus approfondie de chaque composante à partir de laquelle un graphique de la structure des composantes est établi — un modèle de programme — qui illustre les interdépendances entre les activités, les extraits et les résultats d'une composante. La partie B peut n'être complétée qu'au cours de l'étude préparatoire à l'évaluation, mais certains ministères peuvent préférer la remplir séparément. L'information contenue dans la partie B aidera sûrement à définir les composantes et à leur attribuer un ordre de priorité. À la longue, et à mesure que les plans sont révisés, des profils complets de composantes mis à jour devraient être disponibles pour toutes les composantes et intégrés au plan ministériel d'évaluation de programme à long terme.

Les ministères peuvent évidemment souhaiter obtenir plus d'information sur chaque composante que ne le suggère le tableau 4.1. Ils peuvent de fait désirer élaborer une partie C. Il serait fort utile de rassembler de l'information, dans la mesure où elle est disponible, sur l'évolution historique de la composante, sur les questions qui présentent

prise de décisions courante sur les programmes du ministère. Les sous-chefs s'intéresseront aux objectifs assez globaux, qui touchent à un grand nombre d'activités ministérielles, mais peuvent tout de même prendre des décisions au sujet de groupes d'activités plus restreints qui visent un objectif plus précis. Les composantes de programme devraient se rapporter à ces groupes d'activités relativement plus restreints pour lesquels les gestionnaires prennent normalement des décisions.

Finalement, l'ensemble des composantes de l'évaluation de programme devrait refléter et préciser les diverses stratégies du ministère visant à réaliser les grands objectifs à long terme du ministère. Les composantes devraient s'intégrer les unes aux autres de façon logique, uniforme et globale. Il faudrait également démontrer comment chaque composante contribue à atteindre les objectifs à long terme du ministère.

Les composantes de programme sont donc considérées comme axées sur les répercussions et effets, habituellement établies en fonction des effets intentionnels des activités du ministère ou de l'organisme. Il est possible qu'elles ne correspondent pas exactement aux structures organisationnelles existantes ou aux structures des activités de programmes existantes, mais il est préférable de pouvoir concilier l'information relative à la structure des activités des programmes avec celle relative aux composantes de programme. Cela peut amener à changer la structure des activités des programmes de programme du ministère¹. La raison d'être des composantes est de fournir un point de repère pour l'évaluation des résultats des activités par rapport aux objectifs gouvernementaux et au milieu extérieur et non pas d'évaluer, en particulier, les organisations existantes. L'efficacité du programme prime sur l'imputabilité des gestionnaires comme optique. En établissant les composantes de programme, les ministères et organismes devraient déterminer les principaux résultats intentionnels de leurs activités et préciser les activités qui visent directement chaque résultat ou chaque groupe de résultats connexes. Un tel groupe d'activités devrait constituer une composante adéquate pour l'évaluation de programme.

Il devrait être évident qu'il n'existe pas qu'une seule façon de diviser les programmes d'un ministère ou d'un organisme en composantes. Quelle que soit la division des composantes retenue, on négligera probablement certains aspects qui pourraient être importants pour l'évaluation. Cela démontre que les composantes ne devraient pas être considérées comme rigides. Bien que la structure des composantes constituera la base des études d'évaluation de programme dans les ministères et les organismes, cela n'exclut pas la possibilité d'utiliser à

un rôle-clé, c'est-à-dire approuver la liste des composantes de programme et les plans d'évaluation. Le plan global d'évaluation de programme comporte deux plans distincts: un plan à long terme qui présente à la fois le profil de l'évaluation de programme, soit une explication de la structure des composantes du ministère et une description de chaque composante, et une cédule d'évaluation et un plan annuel d'évaluation. Il sera question de chacun dans les prochaines sections de ce chapitre.

La section 4.5 traite de ce processus de planification constante par lequel le plan à long terme (les profils de composantes et la cédule) et le plan annuel sont mis à jour.

4.2 COMPOSANTES DE PROGRAMME

4.2.1 Qu'est-ce qu'une composante de programme?

En général, une composante de programme est un groupe de ressources et d'activités de même que les extrants qui s'y rattachent approprié aux fins de l'évaluation de programme d'un ministère ou d'un organisme. Il s'agit habituellement d'une subdivision d'un programme prévu au Budget des dépenses. Le groupe d'activités comprises dans une composante de programme:

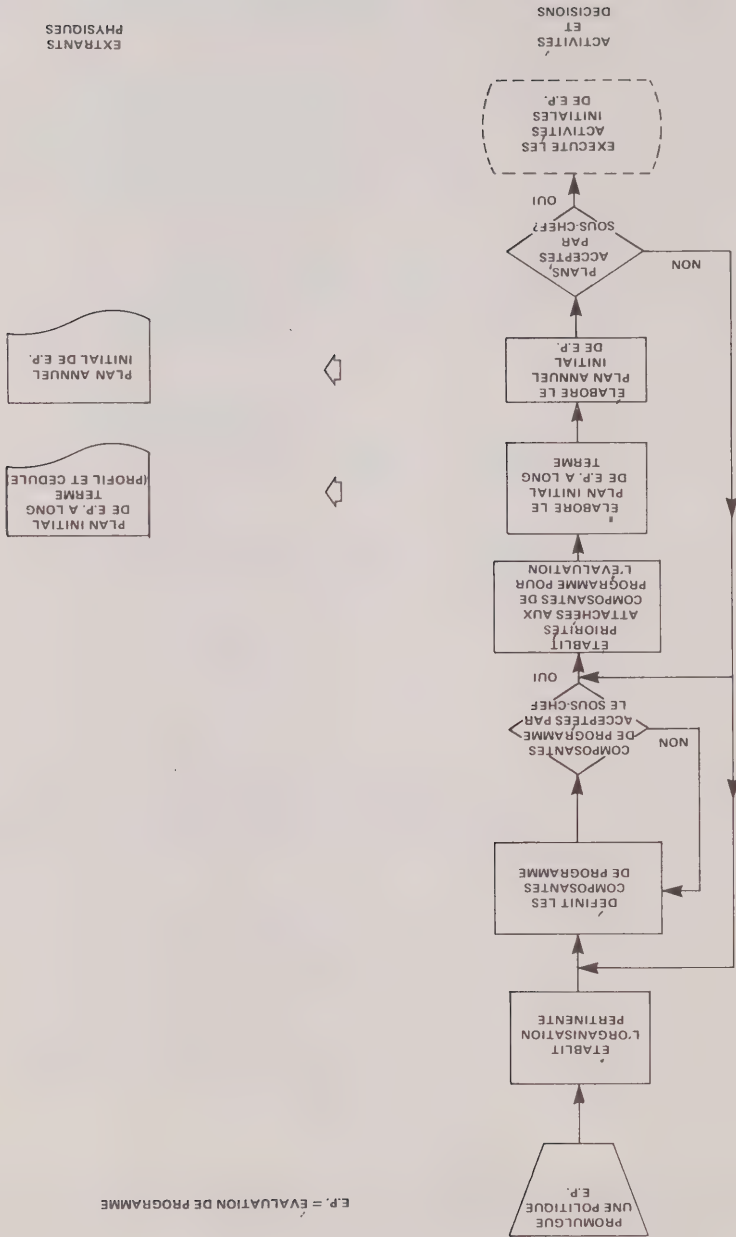
- vise un même objectif établi par le sous-chef (ou une série d'objectifs connexes);
- est de taille ou d'importance suffisante pour devenir un centre d'intérêt et un appui à la prise de décisions concernant le programme au niveau du sous-chef; et
- constitue une partie logique de la structure des composantes de programme et contribue à atteindre les objectifs à long terme du ministère.

Dans tout programme important, une hiérarchie complète des objectifs peut être fixée, à partir de l'amélioration du bien-être des Canadiens jusqu'à l'établissement de normes de travail précises. L'objectif d'une composante de programme devrait être un objectif qui concerne directement les sous-chefs, plutôt que les gestionnaires axiaux. À tout objectif, se rattache un groupe de ressources, d'activités et d'extrants qui contribue à la réalisation de l'objectif. Une composante de programme comprend les ressources, les activités et les extrants qui contribuent à la réalisation d'un objectif que vise le sous-chef.

Il se peut qu'on doive en arriver à un compromis entre mettre l'accent à ce niveau élevé et obtenir un regroupement adéquat pour la

ETABLISSEMENT D'UN PROGRAMME MINISTÉRIEL INITIAL D'ÉVALUATION DE PROGRAMME: MODÈLE REPRÉSENTATIF

DIAGRAMME 4.1



4.5 Les plans ministériels d'évaluation de programme devraient être mis à jour afin de refléter le temps écoulé, les changements dans les priorités du sous-chef en ce qui a trait à l'évaluation, les retards ou les avancements enregistrés par rapport à la cédule et le travail accompli.

4.1 VUE D'ENSEMBLE ET PRINCIPES GÉNÉRAUX

La planification est essentielle au succès de l'établissement et de l'utilisation de la fonction de l'évaluation de programme. La politique du Conseil du Trésor du Canada exige que tous les programmes d'un ministère ou d'un organisme soient évalués périodiquement. Afin de se conformer à cette politique, un ministère doit établir des plans d'évaluation précisant quelles activités doivent être évaluées et à quel moment.

Étant donné que, dans un ministère ou un organisme, les nombreuses activités sont souvent hétérogènes et que l'évaluation de ces activités s'étendra sur plusieurs années, l'établissement d'un plan comprend au moins deux tâches principales :

- les programmes du ministère ou de l'organisme devront être répartis en groupes adéquats en vue de l'évaluation, appelés composantes de programme; et

- des priorités devront être établies pour l'évaluation de ces composantes afin de permettre d'élaborer une cédule d'évaluation selon un cycle d'évaluation approprié.

Le sous-chef devrait participer à ces deux tâches. À titre de client des études d'évaluation, il devrait déterminer quelles activités seront évaluées et à quel moment.

Le diagramme 4.1 illustre la marche qu'un ministère ou un organisme pourrait suivre pour établir des plans initiaux. Ce n'est qu'une illustration des étapes possibles; il est évident que les ministères et organismes peuvent suivre une séquence différente ou ajouter des étapes. En fait, un ministère ou un organisme peut décider, pour des raisons stratégiques, de procéder à une évaluation ou deux en même temps qu'il établit un plan à long terme compréhensif en vue de démontrer les résultats de l'évaluation de programme. Néanmoins, le ministère ou l'organisme devra tôt ou tard procéder à chacune des étapes principales illustrées afin d'établir un plan ministériel d'évaluation adéquat. Les points marqués d'un losange constituent les points principaux du processus décisionnel pour lesquels le sous-chef doit normalement jouer

CHAPITRE 4

PLANS MINISTÉRIELS D'ÉVALUATION

DE PROGRAMME

4.0 LIGNES DIRECTRICES

4.1 Les ministères et les organismes devraient établir des plans officiels portant sur l'évaluation périodique de tous leurs programmes et les remettre à jour régulièrement.

4.2 En vue d'établir des plans ministériels d'évaluation de programme, les activités doivent être groupées en composantes, c'est-à-dire en groupes d'activités appropriés aux fins de l'évaluation. Le sous-chef devrait participer et approuver les résultats. Des profils adéquats de ces composantes devraient être établis.

4.3 L'ordre de priorité des composantes de programme, en fonction de leur importance pour l'évaluation, devrait être établi en tenant compte des inquiétudes et des intérêts d'un ministre, de son ministre et des organismes centraux de même que des possibilités des services d'évaluation du ministre, des ressources nécessaires et des difficultés techniques éventuelles. Le sous-chef doit finalement établir les priorités en ce qui a trait à l'évaluation, tant pour le plan à long terme que pour le plan annuel.

4.4 Le plan ministériel d'évaluation de programme devrait comprendre deux parties : soit le plan d'évaluation de programme à long terme qui contient le profil d'évaluation de programme du ministre, c'est-à-dire les profils des composantes individuelles et une explication de la structure globale des composantes du ministre et la cédule d'évaluation de programme précisant à quel moment du cycle chaque composante doit être évaluée; et le plan annuel d'évaluation de programme qui contient plus de précisions sur les activités particulières prévues pour les 12 à 18 prochains mois. Les raisons pour lesquelles une composante est exclue du plan à long terme devraient être exposées. Les plans ministériels d'évaluation de programme devraient être examinés et approuvés par le sous-chef et devraient refléter les priorités et les inquiétudes du ministre, de son ministre et des organismes centraux. Ils devraient être soumis à l'examen du BCG.

La vérification interne et l'évaluation de programme sont deux fonctions complémentaires (voir section 2.4) et ceux qui y travaillaient devraient donc entretenir des relations de travail étroites. Les plans d'évaluation et de vérification de chaque fonction devraient être élaborés de façon à faciliter la planification générale et la détermination des composantes des programmes dans les domaines de la vérification et de l'évaluation. C'est ainsi que nous pourrions empêcher que des efforts soient déployés inutilement et que nous pourrions réduire les demandes d'information adressées aux gestionnaires axiaux.

Même si elles doivent travailler en étroite collaboration, la vérification interne et l'évaluation de programme devraient constituer deux services distincts faisant des constatations et remettant des rapports qui leur sont propres. Autrement, il serait possible que le service de vérification interne, qui est mieux établi, accapare des ressources destinées à l'évaluation de programme. En outre, comme il est mentionné au chapitre 5, les aptitudes ainsi que l'expérience requises sont différentes pour ces deux fonctions; si l'on n'établit pas de séparation, les deux fonctions risquent d'en souffrir.

Le graphique 2.1 nous montre bien que l'évaluation de programme devrait fournir des données pour la planification stratégique. L'évaluation de programme devrait posséder une organisation distincte tout en gardant d'étroites relations de travail avec la planification stratégique. Les évaluations de programme vont sans doute faire concorder les objectifs des programmes avec les objectifs du ministère qui sont fixés par la planification stratégique et permettront de mettre en évidence les difficultés à établir des liens entre les objectifs des programmes et ceux du ministère. Il faut donc que les rapports portant sur l'évaluation des programmes soient disponibles pour les responsables de la planification stratégique afin que les renseignements obtenus pour l'évaluation des programmes et les analyses qui en sont tirées puissent être diffusés dans tout le ministère aux personnes qui en ont besoin. De même, en évaluant les programmes, on doit tenir compte des initiatives mentionnées dans la planification stratégique ainsi que des rapports publiés; il faut aussi être au courant des modifications apportées au processus de planification centrale des programmes du ministère.

moyen de faire connaître leurs préoccupations et leurs intérêts et d'en tenir compte officiellement. Dans certaines circonstances ou encore lorsque le programme étudié fait partie d'un accord fédéral-provincial, le comité peut comprendre des membres qui n'appartiennent pas au gouvernement, comme les représentants d'un groupe client ou les représentants des gouvernements provinciaux.

3.4.4 Structures organisationnelles pour l'évaluation

de programme

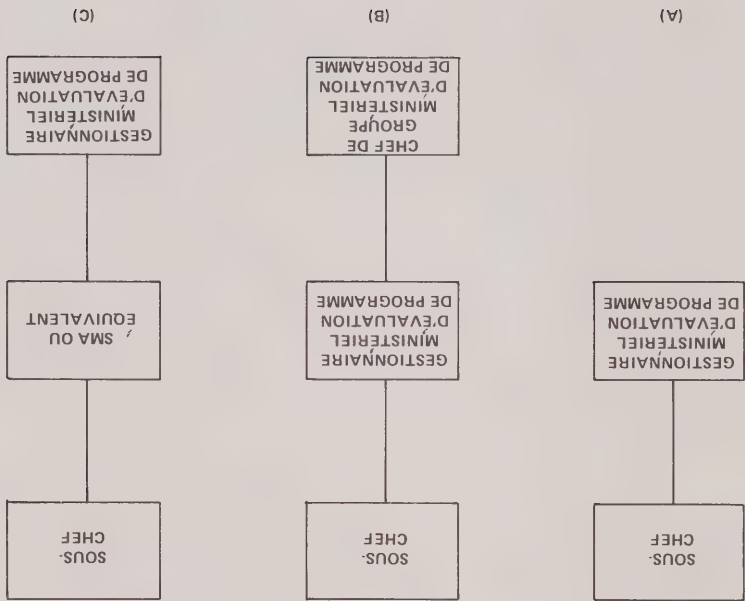
La solution idéale est que les évaluations de programme soient centralisées et que le service ministériel d'évaluation de programme assume la responsabilité de l'évaluation de toutes les composantes de programme du ministère. Les membres de ce service dirigeront une équipe pour chacune des évaluations. La formation des équipes varierait d'une évaluation à l'autre. On pourrait se servir de personnel détaché du programme évalué, de personnel à contrat ainsi que d'autres membres du personnel et du service ministériel d'évaluation de programme. Il importe évidemment d'assurer l'objectivité de l'équipe (voir la section 5.1.2). Cette structure de l'organisation favorise l'objectivité des évaluations ainsi que leur crédibilité auprès des gestionnaires axiaux.

Certains affirment qu'une approche centralisée n'est pas toujours possible, surtout lorsque les responsabilités dans les ministères ou dans les organismes sont décentralisées et que l'approche doit alors être décentralisée. À cette fin, il faut, en plus du service ministériel d'évaluation de programme, établir, au niveau des directions, des services qui relèvent, du point de vue administratif, du chef de chacune des directions, par exemple du sous-ministre adjoint chargé d'une région ou d'une direction, mais qui relèvent de la direction fonctionnelle du GMEP. Le gestionnaire de la fonction de l'évaluation de programme, assisté peut-être d'une autre personne, continue d'assumer les responsabilités décrites à la section 3.2.2. Une plus grande décentralisation de la fonction de l'évaluation réduirait son influence en tant que fonction de gestion supérieure et soulèverait des doutes quant à son objectivité. Une approche décentralisée signifie que les services des directions, et non le service ministériel, exécutent de nombreuses évaluations.

3.4.5 Liens hiérarchiques avec les autres fonctions de gestion du ministère

La vérification interne et la planification globale (stratégique ou opérationnelle et la planification de programme) constituent d'autres fonctions de gestion du ministère qui touchent à l'évaluation de programme.

DIAGRAMME 3.1
GESTION DE LA FONCTION D'ÉVALUATION DE PROGRAMME: APPROCHES ALTERNATIVES



3.4.2 Liens hiérarchiques avec le sous-chef

Il faut que le gestionnaire ministériel de l'évaluation de programme (GMEP) puisse communiquer facilement avec le sous-chef et que ce dernier puisse fournir des conseils et une aide personnelle efficace à la fonction d'évaluation de programme. Le graphique 3.1 illustre les liens hiérarchiques pouvant exister avec le sous-chef.

Il est préférable, comme dans les situations a) et b), que le GMEP relève directement du sous-chef; le gestionnaire est alors l'agent ministériel supérieur de l'évaluation de programme. Dans un ministère important, il se peut que ce ne soit pas possible à cause de la hiérarchie en place et de l'étendue des mesures de contrôle; dans ce cas, le GMEP relève d'un gestionnaire hiérarchique supérieur qui relève à son tour du sous-chef comme c'est le cas dans c). Dans ce cas, le GMEP relève de l'agent ministériel supérieur chargé des évaluations. Si l'on place le GMEP ailleurs dans la hiérarchie de l'organisation, on risque de compromettre son efficacité et de rendre plus difficile l'obtention de conseils et de soutien de la part du sous-chef. On ne pourra pas tirer pleinement partie de l'évaluation de programme à moins qu'il n'existe des relations de travail étroites entre le sous-chef et le GMEP.

3.4.3 Comités de l'évaluation de programme

Dans le but d'aider le sous-chef à assumer ses responsabilités quant à l'évaluation de programme, le ministère ou l'organisme peut décider d'établir un comité supérieur de l'évaluation de programme. Ce comité peut se réunir régulièrement, ou seulement lorsque c'est nécessaire, afin de discuter de questions se rapportant à l'évaluation de programme ou de questions générales. Les fonctions de chaque comité varieront selon le rôle que le sous-chef lui attribue. L'existence d'un tel comité fait ressortir l'importance accordée à l'évaluation de programme dans le ministère. Le GMEP devrait faire partie du comité supérieur de l'évaluation de programme lorsqu'un tel comité est créé dans un ministère. Ce sera un des moyens d'améliorer ses liens hiérarchiques avec le sous-chef.

En plus de ce comité permanent, les ministères et les organismes peuvent établir pour chacune des évaluations de programme, ou pour la plupart d'entre elles, un comité consultatif qui les aide dans la gestion d'une évaluation particulière et fournit à toutes les personnes intéressées l'occasion de discuter de l'évaluation de programme. Le GMEP doit faire partie de ce comité, probablement en tant que président, ainsi que, en général, le chef de l'équipe chargée d'exécuter l'évaluation et les gestionnaires axiaux dont les programmes pourraient être touchés par l'évaluation. Ce comité constitue pour les gestionnaires axiaux un

- (i) favoriser l'objectivité de la fonction, réelle et perçue (on atteint ce but principalement en s'assurant que la fonction d'évaluation demeure indépendante de la gestion axiale);

- (ii) assurer une participation importante du sous-chef au processus d'évaluation;

- (iii) assurer la coordination des activités d'évaluation; et

- (iv) voir à ce que l'évaluation de programme fasse partie intégrante du système de gestion.

3.4.1 Gérer la fonction de l'évaluation de programme

Dans chaque ministère ou organisme, deux personnes au plus devraient assumer les responsabilités décrites à la section 3.2.2 concernant la gestion de la fonction d'évaluation de programme. L'une de ces personnes devrait être le centre de coordination de toutes les activités de l'évaluation de programme dans le ministère ou dans l'organisme; cette personne devrait assumer toutes les responsabilités, ou du moins une bonne partie des responsabilités décrites dans le tableau 3.2 et elle devrait consacrer la majeure partie de son temps à la fonction de l'évaluation de programme. Dans le présent Guide, cette personne est appelée gestionnaire ministériel de l'évaluation de programme (GMEP). Si deux personnes doivent se partager la gestion de l'évaluation, la deuxième personne devrait relever directement du GMEP, ou inversement, et assumer les responsabilités qui ne sont pas prises par le GMEP. Le niveau du GMEP dépend de la structure particulière choisie par le ministère ou par l'organisme. On retrouve trois situations possibles au graphique 3.1 : a) le gestionnaire assume toutes les responsabilités; b) et c) les responsabilités sont partagées. En b), elles sont partagées avec le chef du service d'évaluation de programme; en c) les responsabilités sont partagées avec le sous-ministre adjoint responsable ou bien une personne de niveau équivalent.

Un service ministériel d'évaluation de programme devrait être établi afin d'aider les gestionnaires de la fonction d'évaluation de programme. Ce service est l'entité qui s'acquitte des activités de l'évaluation de programme du ministère ou de l'organisme. Ce service est géré soit par le GMEP — situations a) et b) — ou par une personne qui relève directement du GMEP (situation c).

- (v) examiner les rapports de l'étude préparatoire à l'évaluation, étudier le mandat et les constatations de l'évaluation;
- (vi) commenter les recommandations;
- (vii) élaborer lorsque c'est nécessaire un plan de mise en oeuvre fondé sur les décisions prises à la suite des études d'évaluation;
- et
- (viii) mettre en oeuvre les mesures qui s'imposent à la suite des études d'évaluation.

La participation des gestionnaires axiaux apportera à l'évaluation une expérience utile des programmes et permettra à ces gestionnaires de bien comprendre la fonction d'évaluation dans leur ministère ou organisme. Ils pourront aussi tirer de l'évaluation de programme des renseignements utiles pour leurs propres programmes.

L'évaluation de programme devrait être nettement indépendante des fonctions qui incombent aux gestionnaires axiaux. Cette condition est essentielle à l'objectivité de cette fonction. Il est aussi indispensable d'établir les liens avec les processus et les fonctions des gestionnaires axiaux comme la mesure de la performance, la planification, l'examen de la gestion et l'examen de la qualité. En particulier, ces autres fonctions fournissent souvent des renseignements et des données de valeur pour les évaluations de programme et permettent de cerner plus facilement les aspects à examiner, surtout du point de vue du gestionnaire axial, pour l'évaluation de programme.

3.4 ORGANISATION DES MINISTÈRES POUR L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

Lorsque les ministères choisissent la façon la plus appropriée de mettre sur pied la fonction d'évaluation, ils devraient s'attarder à un certain nombre de facteurs. D'un côté, la structure du ministère jouera un rôle: l'organisation de l'évaluation des programmes doit d'ordinaire correspondre le plus possible aux structures existantes, aux liens hiérarchiques avec le sous-chef ainsi qu'à son style de gestion. D'autre part, la structure de la fonction influencera de manière importante la qualité du processus d'évaluation ainsi que les résultats des évaluations. Ainsi lors du choix entre diverses structures, il ne faudra pas perdre de vue un certain nombre de facteurs. La structure choisie dans un ministère ou dans un organisme devrait:

3.2.3 Responsabilités du suivi

Le suivi est un des aspects principaux du processus d'évaluation et fait suite aux décisions de la gestion supérieure qui se fondent sur l'étude des constatations et des recommandations de l'évaluation. Le suivi sert de lien avec le processus de gestion utilisé et est indispensable si l'on veut que l'évaluation de programme contribue efficacement à la gestion et à la planification des programmes gouvernementaux. Les ministères ou les organismes peuvent utiliser de nombreuses façons de mettre en oeuvre les décisions de la gestion supérieure. Le suivi de décisions fondées entièrement ou en partie sur les constatations de l'évaluation ne diffère pas des mesures prises à la suite d'autres décisions de la gestion supérieure. Quelle que soit la manière dont elles sont exécutées, les responsabilités principales du ministère dans ce domaine restent les mêmes: préparer, au besoin, un plan de mise en oeuvre, vérifier la mise en oeuvre du suivi et faire rapport au sous-chef quand elle est terminée.

Le gestionnaire ministériel de l'évaluation de programme doit se tenir au courant des progrès réalisés et suivre les résultats du suivi des mesures prises à la lumière des constatations et des recommandations de l'évaluation.

3.3 RÔLE DES GESTIONNAIRES AXIAUX DANS L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

La participation des gestionnaires axiaux est indispensable pour qu'il soit tenu compte des détails concrets des opérations des programmes et du milieu dans le processus d'évaluation de programme. Les gestionnaires axiaux peuvent participer à toutes les phases de l'évaluation de programme et ils devraient le faire. Un comité consultatif de l'évaluation des programmes pour des études particulières peut faciliter cette participation (section 3.4.3). Les gestionnaires axiaux doivent accomplir, entre autres, les tâches suivantes:

- (i) aider le service ministériel d'évaluation des programmes dans l'élaboration et la mise à jour des plans ministériels d'évaluation et dans l'élaboration des cadres d'évaluation;
- (ii) fournir des membres pour les équipes d'évaluation, lorsque c'est nécessaire;
- (iii) déterminer, durant l'étude préparatoire à l'évaluation, les questions qui ont de l'importance pour eux;
- (iv) aider à la collecte des renseignements;

RESPONSABILITÉS RELATIVES À LA GESTION DE LA FONCTION D'ÉVALUATION DE PROGRAMME

Tableau 3.2

1. Préparer, mettre à jour et recommander les plans d'évaluation de programme du ministère.
2. Approuver le mandat relatif à toutes les études préparatoires à une évaluation.
3. Certifier la qualité de toutes les études préparatoires.
4. Identifier et inclure dans l'étude les problèmes qui intéressent des tierces parties (Conseil du Trésor, Comités des politiques, Parlement etc.).
5. Recommander le mandat relatif à toutes les études d'évaluation de programme.
6. Certifier la qualité de toutes les études d'évaluation de programme et de tous les rapports.
7. Appuyer ou commenter les recommandations fondées sur les évaluations de programme et, d'habitude, faire des recommandations supplémentaires qui reflètent bien le point de vue du ministère.
8. Se tenir au courant des mesures de mise en oeuvre découlant des décisions fondées sur les études d'évaluation de programme.
9. Elaborer des cadres pour l'évaluation des nouveaux programmes en étroite collaboration avec les concepteurs des programmes, ou commenter sur les cadres proposés par d'autres.
10. Exercer son pouvoir fonctionnel à l'égard de l'évaluation de programme.
11. Gérer le service ministériel d'évaluation de programme.

RESPONSABILITÉS DU SOUS-CHEF RELATIVEMENT À L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

Tableau 3.1

1. Établir et publier la politique ministérielle d'évaluation de programme.
2. Approuver le plan ministériel d'évaluation de programme et ses modifications.
3. Participer activement à l'étude préparatoire à chaque évaluation.
À cette fin, il doit:
 - étudier les possibilités d'évaluation qui s'offrent et approuver le choix des aspects particuliers qui seront examinés ainsi que les approches générales qui seront utilisées pour chacune des évaluations de programme;
 - approuver le mandat relatif à chaque évaluation de programme.
4. À la fin de chaque étude d'évaluation, le sous-chef doit:
 - évaluer les constatations et les recommandations découlant de l'évaluation et décider des mesures à prendre;
 - approuver la mise en oeuvre des mesures à prendre à la suite des décisions fondées sur les constatations et les recommandations découlant de l'évaluation;
 - approuver les rapports de l'évaluation de programme afin qu'ils puissent être divulgués.
5. Approuver les cadres d'évaluation pour les nouveaux programmes.
6. Prendre la responsabilité des effets de la mise en oeuvre de la fonction d'évaluation de programme.

(xi) mentionner tous les autres points importants de l'évaluation de programme dans le ministère.

Les ministères et les organismes devraient soumettre leur politique d'évaluation à l'examen du Bureau du Contrôleur général. Comme il est mentionné dans le chapitre 8, le BCG apportera ses commentaires sur l'élaboration des politiques d'évaluation et fournira des conseils et de l'aide pour ce travail.

3.2 RESPONSABILITÉS DES MINISTÈRES RELATIVEMENT À L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

Lors de la mise sur pied d'un service d'évaluation de programme, on peut distinguer un bon nombre de responsabilités. Les responsabilités du sous-chef, les responsabilités relatives à la gestion de la fonction d'évaluation de programme ainsi que les responsabilités du ministre ou de l'organisme pour les mesures prises à la suite des décisions qui découlent des constatations et des conclusions de l'évaluation des programmes présentent un intérêt particulier.

3.2.1 Responsabilités du sous-chef

Le sous-chef constitue la plaque tournante du succès de la fonction d'évaluation de programme. Une description de ses principales responsabilités se trouve au tableau 3.1.

Au numéro 3 du tableau 3.1, il est mentionné que le sous-chef peut n'avoir le temps de participer qu'à une seule occasion lors de l'étude préparatoire d'évaluation. Si le sous-chef participe activement à la sélection de l'approche à l'évaluation à faire, l'approbation du mandat par le sous-chef, fondé sur le moyen choisi, ne sera que de pure forme. D'un autre côté, si le sous-chef n'a pas participé activement au processus de sélection, on est en droit de s'attendre à ce qu'il étudie attentivement le mandat et qu'il soit parfaitement conscient du genre d'évaluation qu'on lui demande d'approuver.

3.2.2 Responsabilités se rapportant à la gestion de la fonction de l'évaluation de programme

Afin de mettre au point et de garder une fonction d'évaluation de programme qui connaisse du succès dans les ministères et les organismes, les gestionnaires doivent assumer un certain nombre de responsabilités. En plus des fonctions qui leur sont attribuées par le sous-chef, les gestionnaires doivent s'acquitter des fonctions énumérées au tableau 3.2.

- (iv) décrire le mandat, le rôle et les buts que l'évaluation de programme jouera dans la gestion du ministère et faire la distinction entre l'évaluation de programme et la vérification interne, la planification, la mesure de la performance, l'examen de la gestion et toute autre forme d'examen et de contrôle exercés par le ministère;
- (v) dépendre la structure établie ou qui sera établie pour l'exécution des activités requises et révéler l'identité de ceux qui participent au processus d'évaluation des programmes, y compris les gestionnaires axiaux. En plus de nommer un gestionnaire ministériel de l'évaluation de programme, il sera fréquemment souhaitable de constituer un comité de gestion supérieure de l'évaluation de programme et des comités consultatifs de l'évaluation de programme pour des études particulières;
- (vi) décrire les rôles, les responsabilités et les pouvoirs de chacun des participants au processus d'évaluation de programme;
- (vii) exposer la marche à suivre pour la mise en oeuvre de l'évaluation de programme dans le ministère. Ces procédures concernent l'élaboration et le maintien des plans d'évaluation, l'exécution des évaluations ainsi que les procédures qui permettront aux gestionnaires supérieurs d'interpréter les constatations et les recommandations découlant des évaluations de programme et d'y donner suite;
- (viii) mentionner l'achèvement et la distribution des documents d'évaluation, comme les mandats, les brouillons, les rapports finaux, les recommandations et les plans de mise en oeuvre qui découlent des évaluations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du ministère;
- (ix) attribuer les responsabilités et décrire les procédures à suivre afin de s'assurer que tous les nouveaux programmes, ou ceux qui sont renouvelés, comprennent une structure d'évaluation appropriée;
- (x) prévoir l'attribution des ressources, en argent ou en personnel, au service d'évaluation de programme et mettre sur pied un mécanisme de financement ou de dotation de chaque évaluation; et

ministériel de la fonction d'évaluation de programme et d'exécution toutes les activités centrales se rapportant à l'évaluation de programme. Si l'évaluation de programme est décentralisée, il faudrait alors établir des services d'évaluation au niveau des directions ou des régions afin d'apporter un soutien supplémentaire en étroite collaboration avec les services de vérification interne et de planification afin d'assurer une coordination efficace entre ces activités, mais un service distinct d'évaluation de programme devrait être formé.

3.1 POLITIQUE MINISTÉRIELLE D'ÉVALUATION DE PROGRAMME

Le sous-chef devrait officiellement la fonction d'évaluation de programme dans son ministère ou organisme. À cette fin, il faut que soit publiée une politique ministérielle qui adapte la politique du Conseil du Trésor du Canada portant sur l'évaluation à la situation particulière du ministère.

Même si chaque ministère peut exprimer sa politique de façon particulière, certains principes, exposés ci-dessous, devraient être communs à toutes les politiques. (Les noms des organisations, des comités et des postes utilisés ci-dessous sont génériques. On les trouvera décrits de façon plus détaillée dans d'autres sections du chapitre ainsi que dans le glossaire. Les ministères et les organismes devraient adopter des termes s'appliquant à leur situation.)

Une politique ministérielle appropriée devrait:

(i) indiquer que le ministère exécutera régulièrement des évaluations de programme dans le cadre de ses activités courantes de gestion;

(ii) mentionner les responsabilités du sous-chef en ce qui a trait à la fonction d'évaluation de programme et son rôle de client pour les évaluations de programme;

(iii) indiquer le rôle et les responsabilités des gestionnaires axiaux dans l'évaluation de programme;

CHAPITRE 3

POLITIQUE MINISTÉRIELLE DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME ET CONSIDÉRATIONS SUR L'ORGANISATION

3.0 LIGNES DIRECTRICES

3.1 Tous les ministères et organismes devraient avoir une politique d'évaluation de programme compatible avec la circulaire 1977-47 du Conseil du Trésor du Canada déterminant quelle sera l'approche utilisée par le ministère pour l'évaluation de programme, indiquant l'organisation de l'évaluation ainsi que le rôle, les responsabilités, les pouvoirs et l'imputabilité de ceux qui sont concernés. La politique devrait aussi mentionner les procédures à utiliser dans l'exécution des évaluations ainsi que les mesures qu'il faudrait prendre à la suite des résultats et indiquer le niveau général des ressources qui permettraient que l'évaluation de programme soit utile pour le sous-chef. Les politiques d'évaluation de programme des organismes et des ministères devraient être soumises à l'examen du BCG.

3.2 Les responsabilités qui incombent au sous-chef (tableau 3.1) et aux gestionnaires de la fonction d'évaluation de programme (tableau 3.2) devraient être clairement définies dans la politique ministérielle de l'évaluation de programme. La façon dont les gestionnaires supérieurs devraient interpréter et donner suite aux constatations et aux recommandations découlant des évaluations de programme devraient également être précisées dans la politique.

3.3 La méthode ainsi que les procédures ayant trait à l'exécution des évaluations de programme devraient être établies et suivies de telle façon que les gestionnaires axiaux et ceux des programmes concernés y participent de façon satisfaisante.

3.4 En organisant l'évaluation de programme, il faudrait établir que la gestion de la fonction d'évaluation de programme incombera à une seule personne, ou à deux au plus. S'il n'y avait qu'une personne, soit le gestionnaire ministériel de l'évaluation de programme, elle relèverait directement du sous-chef; s'il y en avait deux, l'une d'elles agirait comme l'agent principal et relèverait directement du sous-chef. De plus, un service ministériel d'évaluation de programme devrait être établi afin d'aider le gestionnaire

5. Vérification financière, vérification de gestion, vérification opérationnelle, vérification composite et vérification globale sont soit des termes désignant des éléments d'une vérification interne, soit des synonymes du terme vérification interne.

6. Les *Normes de la vérification financière interne*, publiées en 1978 par le Bureau du Contrôleur général, sont actuellement remaniées pour élargir le mandat des vérificateurs internes qui englobera toutes les fonctions des ministères et non seulement la fonction financière.

conçu doit inclure des renseignements sur les effets et répercussions des programmes, s'il est raisonnable de recueillir ces renseignements de façon continue.

En résumé, l'évaluation de programme se caractérise par les faits suivants:

- elle se concentre sur les effets et répercussions des programmes et non sur leurs opérations permanentes; et
- elle n'accepte pas chaque programme tel qu'il se présente, mais elle s'interroge sur son existence même et elle considère des solutions de rechange.

Comme la vérification interne, mais contrairement à d'autres processus d'information et d'examen de la gestion, l'évaluation de programme:

- est effectuée principalement pour le sous-chef et non pour les gestionnaires axiaux; et
- elle a lieu périodiquement et non de façon spéciale, continue ou selon les besoins.

Notes explicatives pour le chapitre 2

1. Gouvernement du Canada, *Guide du système de gestion des politiques et des dépenses*, Ministère des Approvisionnement et Services Canada, Ottawa, 1980.

2. Le plan financier global complète l'ensemble des instruments principaux liés au système de gestion des politiques et des dépenses.

3. Les termes «fonction», «activité», «extrait» et «processus» sont utilisés dans leur sens ordinaire et non dans celui que leur donnent les documents officiels, notamment le manuel qui traite de la rationalisation des choix budgétaires.

4. L'évaluation inclut celle des programmes-pilotes dont elle est un élément constitutif et la raison principale.

comme nous l'avons dit ci-dessus, les conclusions des vérifications internes fournissent suffisamment d'information sur les aspects pertinents de l'évaluation de programme.

Outre la vérification interne, les trois processus d'examen suivants de gestion et d'information qui ne sont pas les mécanismes courants d'établissement des rapports financiers complètent l'évaluation de programme :

Mesure de la performance. Ce terme décrit l'évaluation courante des opérations des programmes faite par un gestionnaire; elle tient compte du souci d'économie dont on a fait preuve dans l'acquisition des ressources, de l'efficacité dans la conduite des activités, de la qualité des produits ou des services et de la mesure dans laquelle on a atteint les objectifs opérationnels visés. La mesure de la performance peut englober les tendances, les normes, les comparaisons d'indicateurs ou d'autres données sur la performance des opérations d'un programme.

Examen de la gestion. Ce terme décrit un élément des fonctions d'un gestionnaire pouvant comporter un large éventail de contrôles et de tâches permettant de résoudre des problèmes et conçus de manière à garantir la bonne exécution des fonctions. Dans bon nombre de cas, l'examen de gestion constitue un élément essentiel du processus de contrôle adapté par le gestionnaire et reflétant son style personnel. L'examen de gestion complète tous les autres systèmes officiels de contrôle de gestion.

Examen de la qualité. Ce terme englobe une foule d'activités de surveillance, d'inspection et d'expertise susceptibles d'exister au sein d'une organisation. Ces activités ont pour but premier d'assurer un respect rigoureux d'un ensemble particulier de normes et, en tant que telles, font partie intégrante du système de contrôle de l'organisation. L'examen de la qualité a pour but de repérer en temps opportun les écarts qui pourraient justifier des mesures correctives immédiates ou qui indiquent que des mesures de suivi approfondies s'imposent.

Chacun des mécanismes ci-dessus fournit de précieux renseignements pour l'évaluation d'un programme et, évidemment, pour la vérification interne. Parce qu'elle comporte la collecte permanente des renseignements sur les opérations des programmes, la mesure de la performance peut être particulièrement utile aux évaluateurs des programmes pour l'analyse des processus de mise en œuvre des programmes. En outre, un système de mesure de la performance bien

et les contrôles de la gestion par opposition à la structure des programmes, et à leurs résultats. La vérification interne comprend l'évaluation de l'efficacité des structures organisationnelles et de leurs relations entre elles, des procédures et des systèmes d'opérations des exigences en personnel et son utilisation⁶. Si l'on se réfère au diagramme 2.2, la vérification interne se concentre sur le programme en lui-même, en étudiant les ressources, les activités et les extrants et les relations entre ces éléments. L'évaluation de programme, pour sa part, s'attache à la structure du programme comme entité, sur ses répercussions et effets et sur les relations entre les répercussions et effets et les extrants de même qu'avec les ressources utilisées.

Ces deux fonctions peuvent toutefois se chevaucher, particulièrement en ce qui a trait aux questions relatives aux extrants du programme et il n'est pas toujours possible ni souhaitable de les délimiter. C'est généralement le cas de nombreuses fonctions de soutien administratif et de programmes à procédures ou répétitifs qui produisent un bien ou un service bien déterminé. Lorsque le programme a peu d'effet direct sur la société ou que ses opérations sont prescrites par la loi, on peut, par une vérification interne bien conçue, aborder dans certains ministères la plupart des aspects, dont le niveau et la qualité des services rendus, qu'on étudierait normalement pendant l'évaluation de programme. De ce fait, la vérification interne engloberait toutes les questions qui lui sont propres et, dans certains cas, elle engloberait aussi plusieurs des questions que les évaluateurs pourraient se poser au sujet du programme, à l'exclusion de celles concernant l'évaluation des autres mécanismes de mise en œuvre des programmes et, évidemment, de celles qui portent sur la continuation du programme.

Par contre, si la vérification interne ne couvre pas suffisamment les questions qui intéressent l'évaluation de programme, la fonction d'évaluation de programme peut effectuer d'autres études. Chaque cas sera traité selon ses propres mérites et en tenant compte de la nature de la vérification interne dans le ministère en question, de la nature même des questions de vérification et d'évaluation qu'il faudrait examiner, du groupement des activités pour les besoins de la vérification plutôt que des objectifs de l'évaluation et de la nature du programme que l'on considère. Il est bien possible que dans chaque organisme la division entre les activités de la vérification interne et celles des services d'évaluation devienne plus évidente avec le temps.

Comme on l'a mentionné auparavant, la fonction d'évaluation de programme doit s'assurer que l'on examine attentivement tous les aspects pertinents de tous les programmes, même si dans certains cas,

Son troisième secteur d'activité est d'élaborer un cadre pertinent d'évaluation de tous les programmes nouveaux ou renouvelés pour que l'on puisse à l'avenir effectuer correctement les évaluations. Le chapitre 7 décrit cette fonction et donne les lignes directrices.

2.4 ÉVALUATION DE PROGRAMME, VÉRIFICATION INTERNE ET AUTRES CONTRÔLES DE GESTION

L'évaluation de programme fournit aux gestionnaires supérieurs des renseignements sur les modifications susceptibles d'améliorer les programmes, de conseiller judicieusement les ministres quant à l'affectation des ressources et aux questions de politique et de justifier les dépenses de deniers publics. L'évaluation de programme comporte l'examen approfondi et minutieux des résultats de chaque programme. D'autres systèmes de gestion et d'autres examens des programmes complètent l'évaluation de programme et, comme l'indique le graphique 2.1, font partie de l'examen général qui comprend les contrôles suivants: vérification interne, mesure de la performance, examens de la gestion, examens de la qualité, etc.

De tous ces contrôles, la vérification interne⁵ est celui qui se rapproche le plus de l'évaluation de programme. Afin que l'on distingue ces deux activités, le Bureau du Contrôleur général a publié, en août 1979, une étude intitulée *La vérification interne et l'évaluation de programme au sein du gouvernement du Canada: clarification des rôles, responsabilités et relations*. On y trouve les deux paragraphes suivants:

«L'évaluation de programme consiste en un examen et une évaluation périodiques, impartiaux et objectifs d'un programme ayant pour but d'établir, à la lumière des circonstances, dans quelle mesure ses objectifs, sa conception et ses résultats tant prévus qu'imprévus sont satisfaisants. Les évaluations remettent en question l'existence même du programme. On examine la raison d'être du programme, les effets qu'il produit sur le public et sa rentabilité par comparaison avec d'autres moyens d'exécution.»

«La vérification interne est l'examen et l'évaluation systématiques et indépendants de toutes les opérations d'un ministère, y compris les activités administratives, dans le but d'informer la direction relativement à l'efficacité, à l'efficience, à l'économie et à l'efficacité des pratiques et contrôles internes de gestion.»

La vérification interne ressemble à l'évaluation de programme en ce qu'elle est sous la responsabilité du sous-chef, et elle doit être et apparaitre objective et est faite périodiquement. Elle diffère de l'évaluation de programme quant à son objet: les systèmes des programmes

Le chapitre 6 traite de la réalisation des évaluations, c'est-à-dire des études préparatoires et des évaluations elles-mêmes.

2.3 APERÇU DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMMES

Pour l'évaluation de leurs programmes, les ministères et les organismes doivent créer une fonction d'évaluation de programme. Le Bureau du Contrôleur général fournit, s'il le faut, des conseils et de l'aide pour cette tâche (voir chapitre 8). Bien que les divers organismes intéressés puissent procéder de façon différente pour la création de la fonction, les caractéristiques générales de chacune doivent se ressembler et refléter certains principes. Des précisions et des lignes directrices concernant ces caractéristiques sont données dans les chapitres suivants.

Afin de créer une fonction d'évaluation de programme, les ministères et les organismes doivent établir et publier leur propre politique dans ce domaine en tenant compte de leur situation particulière. Le chapitre 3 examine les caractéristiques importantes de ces politiques.

La fonction d'évaluation de programme de chaque ministre et organisme s'occupe surtout de trois activités principales: évaluer périodiquement les programmes existants, répondre aux demandes de renseignements du sous-chef ou à celles qui lui sont adressées au sujet des évaluations et élaborer le cadre d'évaluation des nouveaux programmes.

La principale activité de la fonction d'évaluation de programme est de s'assurer que tous les programmes sont officiellement évalués par le sous-chef au cours d'une période donnée afin que tous les aspects soient attentivement examinés. Dans ce but, les ministères et les organismes doivent établir des politiques relatives à l'évaluation des programmes (chapitre 3), établir et mettre à jour des plans officiels d'évaluation de leurs programmes (chapitre 4), obtenir le personnel compétent (chapitre 5), effectuer les évaluations et prendre les mesures dont les évaluations ont fait ressortir la nécessité (chapitre 6).

Son deuxième secteur d'activité est de répondre aux demandes de précisions au sujet des évaluations des programmes des ministères et des organismes formulées par le sous-chef ou à celles qui lui sont adressées par le Cabinet ou le Parlement. Dans la mesure du possible, ces travaux d'évaluation devraient figurer dans l'évaluation officielle et périodique des programmes. En outre, le sous-chef peut à l'occasion identifier le besoin d'information supplémentaire. Cependant, ces activités ad hoc ne devraient pas entraver indûment l'évaluation normale des programmes.

Le présent guide s'intéresse au domaine général de l'évaluation des programmes fédéraux. Les programmes existants et les programmes prévus peuvent être évalués; le terme «évaluation» qu'utilise ce guide désigne l'évaluation des programmes courants existants⁴. Les termes «estimation» ou «analyse» désignent souvent l'évaluation des programmes futurs.

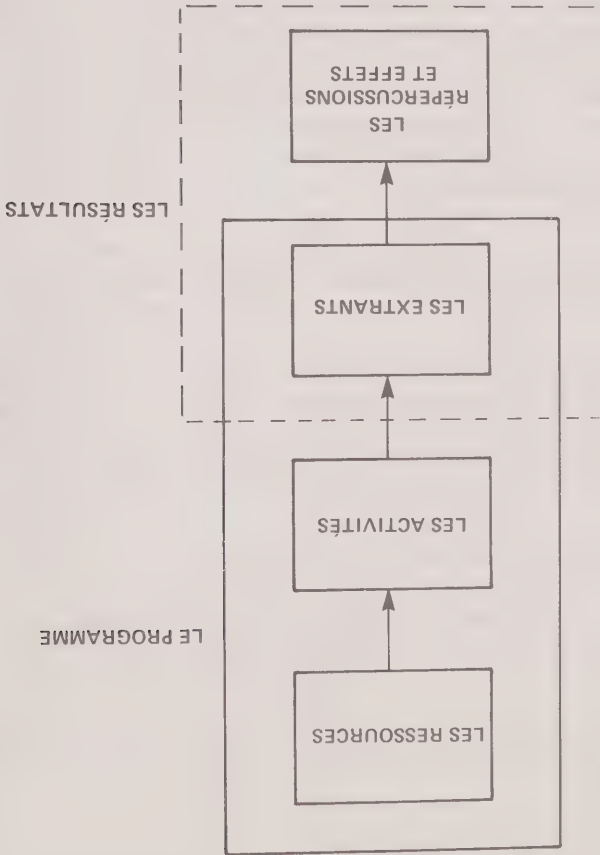
L'évaluation de programme, en tant que fonction de la gestion, consiste à évaluer officiellement les programmes et leurs résultats, à identifier et à analyser certains ou tous les aspects de l'évaluation de programme (voir tableau 1.1). *L'évaluation de programme*, en tant que procédure, est l'évaluation d'un programme particulier et comprend normalement une étude préparatoire à l'évaluation et une étude d'évaluation des programmes. *Le processus d'évaluation de programme* comporte l'exécution de l'étude préparatoire et de l'étude d'évaluation de même que la prise de décisions fondées sur les conclusions et les recommandations des évaluateurs.

L'étude préparatoire est la première étape de l'évaluation de programme. Elle demande que l'on analyse le programme et son environnement, que l'on détermine le type de questions à inclure dans l'évaluation, la nature et la portée de ces questions et comment on peut les aborder et comment on les abordera dans une étude particulière d'évaluation. Les besoins des clients, les ressources disponibles et les autres méthodes d'évaluation sont aussi examinés. On étudie parfois aussi la raison d'être des programmes, bien qu'on le fasse très rapidement à ce stade. D'après les conclusions de l'étude préparatoire, on établit le mandat de l'étude ou l'on annule l'évaluation projetée (voir section 6.2).

L'étude préparatoire d'évaluation est l'analyse de la nature des questions à considérer dans l'évaluation, de la mesure à laquelle on peut ou peut-être doit répondre à ces questions et des méthodes que l'on peut utiliser pour les aborder; elle envisage plusieurs options, c'est-à-dire différents ensembles de questions et différentes méthodes et procédures d'évaluation, pour effectuer l'évaluation qui suivra. Un *rapport de l'étude préparatoire d'évaluation* présente les conclusions de cette étude.

Une *étude d'évaluation de programme* porte sur un programme particulier et examine officiellement des questions qui lui sont propres. Un *rapport d'évaluation de programme* rend compte de l'étude d'évaluation de programme et présente les observations et les conclusions de l'évaluation de programme.

- ressources: — dollars, années-personnes et autres intrants affectés au programme
- activités: — principales tâches, pouvoirs et fonctions assumés ou gérés par le personnel du programme
- extrants: — biens, services, réglementations ou dispositions de la loi de l'impôt fournis ou contrôlés directement par le personnel du programme
- répercussions et effets: — biens, services et réglementations produits par d'autres et succession d'événements qui se produisent sur une partie ou la totalité de la société
- résultats: — ensemble des extrants et des répercussions et effets associés à un programme



UNE STRUCTURE DE PROGRAMME TYPE

définition tout à fait «juste», il serait très souhaitable d'uniformiser la terminologie. Les termes définis ci-dessous ont semblé convenir pour discuter des divers concepts et aspects de l'évaluation de programme et ils ont été choisis par le Bureau du Contrôleur général, de concert avec les ministères et les autres organismes centraux, pour la mise en oeuvre de la politique du Conseil du Trésor portant sur l'évaluation de programme.

Le terme *programme* désigne tout groupe de ressources ou d'activités³, ainsi que les extraits qui s'y rattachent directement, établi en vertu d'objectifs ou d'ensembles d'objectifs donnés et appliqués par un ministère ou un organisme fédéral. Les activités s'entendent ici comme tout pouvoir ou fonction connexe, soit par exemple les règlements ou les dispositions de la loi sur l'impôt qui sont des extraits directs. Un *programme budgétaire* est un programme qui figure dans le Budget des dépenses. Une *composante de programme* est un groupe d'activités d'un ministère, généralement une partie d'un programme budgétaire, visant un objectif commun (ou un ensemble d'objectifs connexes) qui vient au ministère pour les besoins de l'évaluation (voir section 4.2.2). Bien que les évaluations exigées par la politique du Conseil du Trésor du Canada portent généralement sur des composantes plutôt que sur les programmes plus agrégés du Budget, le terme *générique «programme»* est utilisé dans le Guide indistinctement à la place du terme «composante de programme». En outre, le terme «ministère» utilisé seul dans ce document désigne à la fois les ministères et les organismes de l'administration fédérale.

Le diagramme 2.2. offre une représentation schématique utile qui permet de visualiser la structure d'un programme. Des ressources sont canalisées par les activités entreprises par le personnel du programme et ces activités se traduisent en extraits directs qui à leur tour entraînent des répercussions et effets qui permettent d'atteindre les objectifs. Le terme *objectif* réfère à un énoncé d'intention qui indique ce qui doit être accompli en terme de *répercussions et d'effets* et non pas en terme d'extraits ou de procédés de mise en oeuvre. Il serait peut-être plus indiqué de désigner ce dernier type d'énoncé d'intention sous le vocable but. L'évaluation de programme s'intéresse tout particulièrement aux objectifs orientés vers les répercussions et effets. On obtient une description complète d'un programme aux fins de l'évaluation en exposant les divers éléments de toute structure de programme, en particulier les activités, les extraits et les répercussions et effets aussi bien que les liens qui les unissent, soit par exemple comment certains extraits particuliers entraînent certaines répercussions et effets, et finalement les objectifs à atteindre.

*Le Guide du système de gestion des politiques et des dépenses*¹ insiste sur la nécessité pour les ministères et les organismes d'établir des objectifs, d'indiquer les moyens d'atteindre ces objectifs, de présenter d'autres options possibles, de connaître les résultats des programmes actuels et de s'assurer que les nouveaux programmes puissent être évalués adéquatement. Ce genre d'information est indispensable à la bonne gestion des programmes. L'évaluation de programme peut jouer un rôle important, car elle pourrait fournir cette information. Il est probable que lorsque le système de gestion des politiques et des dépenses sera mieux rodé, la demande pour ce genre d'information augmentera.

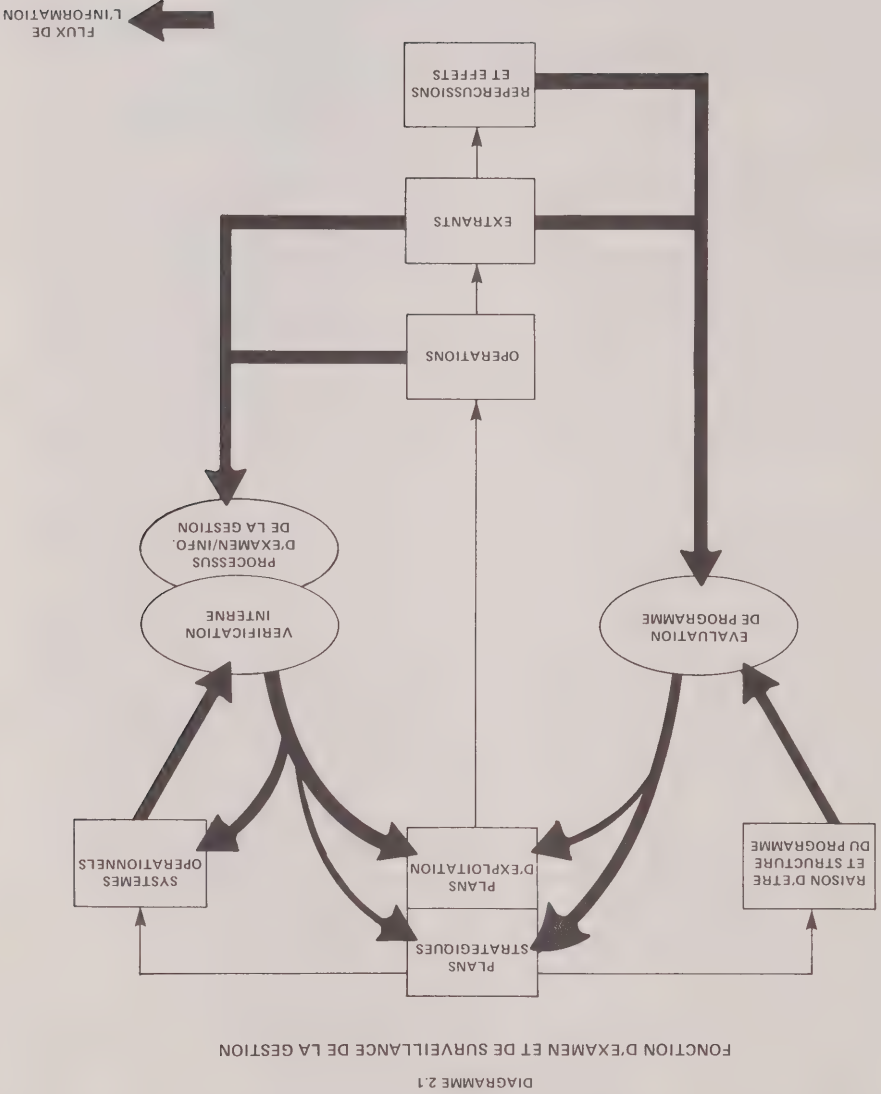
Les évaluations de programme et les plans d'évaluation de programme des ministères devront faire officiellement partie de trois des instruments principaux du nouveau processus: la stratégie globale des ministères, les plans d'exploitation pluriannuels et les plans d'exploitation de l'année budgétaire².

Présentée au plus tard le 31 mars de chaque année, la stratégie globale doit «résumer les conclusions des évaluations de programme et les changements proposés à la suite de ces conclusions». Elle doit comprendre les conclusions des études d'évaluation et, le cas échéant, celles des études préparatoires à l'évaluation (voir section 2.2).

Les plans d'évaluation de programme des ministères doivent être établis par les ministères et les organismes avec le concours des secrétaires des comités des politiques et du Conseil du Trésor Canada (voir chapitre 4). Le plan d'évaluation des programmes à long terme du ministère doit être déposé au plus tard le 31 mars conjointement avec le plan d'exploitation pluriannuel et le plan annuel d'évaluation de programme (voir section 4.4.2) doit être soumis avec le plan d'exploitation de l'année budgétaire au plus tard le 31 octobre. Les comités des politiques, aidés par le Conseil du Trésor du Canada, examineront ces plans et pourront demander aux ministères et aux organismes d'apporter les changements qu'ils jugent opportuns. L'évaluation de programme fait ainsi partie intégrante de la gestion des dépenses de l'État et peut de ce fait aider à améliorer la gestion dans l'administration fédérale.

2.2 ÉVALUATION DE PROGRAMME: CONCEPTS ET TERMES DE BASE

La terminologie n'est pas très uniformisée dans le domaine de l'évaluation de programme. Par conséquent, une grande partie de la confusion à ce sujet est due au fait que différentes personnes utilisent les mêmes termes pour désigner des choses différentes ou des termes différents pour désigner les mêmes choses. Même s'il n'existe aucune



L'évaluation fait partie intégrante de l'examen et du contrôle, car elle fournit au sous-chef des renseignements objectifs et indépendants sur les résultats de ses programmes. Elle permet la remontée d'information qui peut servir à améliorer les opérations courantes et à édifier la planification stratégique future. L'évaluation est le dernier aspect des mécanismes d'examen et de contrôle officiels qui sont essentiels à notre époque à la bonne gestion des programmes. Le graphique 2.1 illustre cette rétroaction et la compare à celle produite par les autres aspects de l'examen et du contrôle officiels. (La section 2.4 du présent chapitre présente les similitudes et les différences des divers aspects de l'examen et du contrôle.)

Il est important de noter que les aspects les plus répandus de l'examen et du contrôle, la vérification interne et l'examen de la gestion, insistent particulièrement sur la rétroaction entre les plans d'exploitation et les extrants de celles-ci. En revanche, l'évaluation de programme va au-delà de cet aspect et examine systématiquement tant les résultats des programmes dans leur environnement externe que leur raison d'être fondamentale de façon à utiliser cette information pour la planification stratégique et pour les autres processus de gestion.

2.1.2 Relation avec le système de gestion de la politique et des dépenses

L'évaluation de programme est aussi un élément important des systèmes de gestion de l'administration fédérale qui intéresse les organismes centraux. Le système de gestion des politiques et des dépenses que l'on met actuellement en oeuvre dans l'administration fédérale représente une nette amélioration du contrôle de l'Etat sur l'affectation des ressources. Grâce à la nouvelle politique des enveloppes, les décisions politiques devraient désormais être prises avec une meilleure connaissance des ressources et du coût d'opportunité pour mettre en oeuvre les initiatives et les décideurs auront une idée plus précise des contraintes politiques et des dépenses exigées l'évaluation de programme sur laquelle il s'appuie de deux façons: officieusement, en soulignant les objectifs, l'apport des programmes aux objectifs et les résultats des programmes et officiellement, en exigeant que l'on présente au comité des politiques et au Conseil du Trésor du Canada les principales conclusions des évaluations et les plans d'évaluation des programmes des ministères.

CHAPITRE 2

APERÇU DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

DANS LE MINISTÈRES

2.0 LIGNES DIRECTRICES

2.1 L'évaluation de programme doit faire partie intégrante de l'examen et du contrôle de la gestion dans les ministères et les organismes et fournir des données pour la planification et la budgétisation.

2.1 ÉVALUATION DE PROGRAMME ET PROCESSUS DE GESTION

2.1.1 Processus de gestion dans les ministères

La gestion dans les ministères et les organismes comprend les trois activités interdépendantes suivantes:

- la planification et la budgétisation (la prise de décisions);
- la mise en oeuvre (la direction); et
- l'examen et le contrôle (l'évaluation).

La planification et la budgétisation demandent l'établissement de buts et d'objectifs, de stratégies générales et de plans d'exploitation élaborés à la lumière des résultats antérieurs et l'engagement des ressources nécessaires à leur réalisation. La mise en oeuvre comporte l'exécution de ces plans et la direction des opérations qui en résultent. L'examen et le contrôle demandent que l'on juge la performance et les résultats obtenus en fonction des espérances, des objectifs et des plans.

L'examen et le contrôle assurent la rétroaction nécessaire entre les intentions et les résultats réels et lient les résultats à la planification et à la direction donnée. L'examen et le contrôle qu'exerce un sous-chef comportent au moins les trois processus suivants sur lesquels nous reviendrons:

- l'évaluation des programmes;
- la vérification interne; et
- les autres processus d'examen et d'information concernant la gestion (y compris l'établissement des rapports financiers, la mesure de la performance, l'examen de la gestion et l'examen de la qualité des programmes).

Plan d'évaluation des ministères: Les ministères et organismes doivent établir un plan pour l'évaluation de leurs programmes. Le chapitre 4 traite de cette question.

Convenance: Les processus établis, le personnel utilisé et les évaluations réalisées doivent être adaptés à chaque situation. Les chapitres 3, 5 et 6 respectivement traitent des processus, des évaluations et du personnel qui conviennent.

Détermination des évaluations nécessaires à l'égard des nouveaux programmes: Les évaluations qu'il faudra effectuer doivent être déterminées pour tous les nouveaux programmes et les programmes existants, le cas échéant, afin que les évaluations ultérieures soient adéquates. Le chapitre 7 traite des structures d'évaluation appropriées.

Notes explicatives pour le chapitre 1

1. Pour plus de précisions sur une partie de cette expérience, voir *L'évaluation de programme: un examen de la question*, Bureau du Contrôleur général du Canada, Ottawa, février 1981.
2. La plupart des livres et des articles sur l'évaluation de programme contiennent des éléments de ce point de vue. L'un des premiers livres sur ce sujet est le suivant: E.A. Suchman, *Evaluative Research*, New York, Sage, 1967.
3. *Evaluation and Society*, de M. Guttentag, pp. 52 à 56, tiré du livre *Evaluation Studies Review Annual*, vol. 2 édité par M. Guttentag et S. Saar, ainsi que *Usable Knowledge*, de C.E. Lindblom et D.K. Cohen, New Haven, Yale University Press, 1979, sont deux documents traitant de ce point de vue.

CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DE LA CIRCULAIRE PORTANT SUR LA POLITIQUE

1.3

La circulaire 1977-47 du Conseil du Trésor du Canada porte sur un certain nombre de caractéristiques de la fonction de l'évaluation de programme qui doit être mise sur pied dans tous les ministères et organismes. Les principales caractéristiques sont précisées dans le présent guide qui contient aussi des indications supplémentaires sur l'évaluation de programme dans les ministères et organismes.

Responsabilité du sous-chef: Le sous-chef de chaque ministère et organisme est chargé d'établir la fonction de l'évaluation de programme dans son organisation, de veiller à ce que les études d'évaluation appropriées soient effectuées de façon objective et que les résultats en soient communiqués au sous-chef et aux autres gestionnaires intéressés à différents niveaux et de prendre les décisions qu'imposent les constatations. Le sous-chef est le client pour lequel les évaluations sont effectuées.

Champ d'application: Tous les programmes de chaque ministère et organisme doivent être évalués. Dans le cas de certaines fonctions de soutien administratif dans un ministère, la vérification interne peut fournir la plus grande partie ou la totalité des renseignements et des preuves nécessaires pour l'évaluation. Il se peut que le service d'évaluation de programme n'ait pas alors à effectuer d'étude supplémentaire (voir la section 2.4 pour plus de précisions).

Évaluations cycliques: Les programmes doivent être évalués de façon périodique. Bien que la politique suggère un cycle de 3 à 5 ans, il est admis que les cycles peuvent être plus longs dans certains cas. Un cycle adéquat doit être établi dans chaque ministère, selon la nature et la maturité des programmes.

Objectivité: Les études d'évaluation de programme doivent être conçues et réalisées de façon objective. La nécessité d'une évaluation qui soit objective et qui soit perçue comme telle constitue la raison principale pour laquelle l'évaluation de programme ne doit aucunement relever des gestionnaires axiaux. La détermination précise des rapports hiérarchiques ainsi que l'élaboration et l'autorisation des attributions pour chaque évaluation renhausse l'objectivité des évaluations de programme.

Portée: Chaque évaluation doit fournir un examen approfondi du programme et de ses résultats. Toutes les questions fondamentales doivent être étudiées minutieusement. La section 1.2 traite de ces questions.

On devrait arriver à bien comprendre la raison d'être du programme en comparant les activités du programme en cours avec celles précisées dans le mandat et en examinant si des liens existent toujours entre les extraits du programme ainsi que ses objectifs et les effets et répercussions intentionnels. (Ces termes sont précisés à la section 4.2.2 et, en particulier, dans le tableau 4.1, ainsi que dans le Glossaire).

La considération des *effets* et *répercussions* d'un programme suppose une vision large, une tentative de déterminer ce que le programme a donné comme résultat. Elle porte sur tous les résultats attribuables au programme, tant ceux qui sont intentionnels, que ceux qui ne le sont pas et qui sont souvent les plus «intéressants», sans tenir compte des objectifs précisés ou prétendus du programme. Ceci englobe les répercussions et effets du programme sur et par les programmes connexes. Mettre l'accent sur ce volet est tout particulièrement indiqué lorsque les objectifs du programme sont confus et qu'il y a mésestante sur ce que devraient être les objectifs précis.

Les questions relatives à la *réalisation des objectifs* visent à déterminer la façon dont les objectifs appropriés sont atteints grâce au programme et la mesure dans laquelle ils le sont. Cet aspect a souvent été considéré comme constituant l'unique essence de l'évaluation de programme. Pour déterminer de quelle façon les objectifs sont réalisés, il faut normalement effectuer des recherches sur un certain nombre d'effets et de répercussions du programme.

Finalement, la considération de *solutions de rechange* aide à évaluer la valeur relative du programme. Les objectifs peuvent avoir été atteints sans provoquer de répercussions ou d'effets négatifs, mais il peut exister de meilleures façons d'atteindre les objectifs ou les répercussions et effets intentionnels ou d'obtenir les mêmes résultats à un coût moindre, d'obtenir plus ou de meilleurs résultats pour un coût identique, ou de réaliser proportionnellement plus ou de meilleurs résultats avec des coûts accrus. Le programme serait alors plus efficace et serait mis en oeuvre de façon plus efficiente. De meilleures solutions de rechange pourraient comprendre à la fois de nouvelles façons d'administrer le programme, soit par exemple un règlement ou un programme de dépense fiscale au lieu d'un programme de dépense, et d'autres programmes visant les objectifs et les répercussions et les effets intentionnels. Les solutions de rechange seraient étudiées plus ou moins en profondeur, mais on ne s'attend pas à ce qu'elles soient normalement analysées en détail lors de l'évaluation. En général, l'analyse effectuée fera ressortir des possibilités intéressantes qui pourraient être examinées de plus près par un groupe de planification.

Tableau 1.1

ASPECTS FONDAMENTAUX DE
L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

Aspects de l'évaluation Questions fondamentales

RAISON D'ÊTRE DU PROGRAMME

(Est-ce que le programme répond à un besoin?)
— Dans quelle mesure les objectifs et le mandat sont-ils encore pertinents?

— Les activités et les extrants sont-ils conformes au mandat et se rattachent-ils de façon vraisemblable à la réalisation des objectifs et à l'obtention des répercussions et effets intentionnels?

RÉPERCUSSIONS ET EFFETS
(Quels résultats le programme a-t-il donnés?)

— Quels effets et répercussions intentionnels ou non, l'application du programme a-t-elle produits?

— De quelle façon et dans quelle mesure le programme complète-t-il, chevauche-t-il ou contrecarre-t-il d'autres programmes ou fait-il double emploi?

RÉALISATION DES OBJECTIFS
(Est-ce que le programme a donné les résultats escomptés?)

— De quelle façon et dans quelle mesure les objectifs du programme ont-ils été réalisés grâce à sa mise en oeuvre?

SOLUTIONS DE RECHANGE
(Existe-t-il de meilleures façons d'obtenir les résultats?)

— Est-ce que d'autres programmes plus rentables pourraient permettre d'atteindre les objectifs et les effets et répercussions intentionnels?

— Existe-t-il d'autres façons plus rentables de mettre en oeuvre le programme actuel?

1.2.2 Aspects fondamentaux de l'évaluation de programme

La politique concerne principalement l'évaluation de programme et non, par exemple, l'évaluation des systèmes et des procédures, lesquels sont, en général, examinés au moyen d'une vérification interne (voir la section 2.4 qui traite des différences entre l'évaluation de programme et la vérification interne). Tel qu'il est souligné dans la politique, l'évaluation de programme porte sur un certain nombre d'aspects fondamentaux:

- Raison d'être du programme: Est-ce que le programme répond à un besoin?
- Répercussions et effets: Quels résultats le programme a-t-il donnés?
- Réalisation des objectifs: Est-ce que le programme a donné les résultats escomptés?
- Solutions de rechange: Existe-t-il de meilleures façons d'obtenir les résultats recherchés?

Le tableau 1.1 énumère ces quatre aspects généraux d'une évaluation et contient sept questions fondamentales plus précises qu'on devrait se poser au cours de l'évaluation d'un programme. Ces questions délimitent l'évaluation de programme et peuvent servir de guide pour déterminer les questions à envisager lors de l'évaluation d'un programme.

Les questions relatives à la *raison d'être d'un programme* servent principalement à déterminer s'il est encore pertinent, compte tenu des conditions sociales et économiques et de la politique gouvernementale actuelles. Ici, l'existence même du programme doit être remise en question; on doit se demander (a) si le programme est encore nécessaire à l'application de la politique gouvernementale en vigueur, même s'il produit les résultats escomptés; (b) si le programme est toujours axé convenablement sur le problème qu'il vise à solutionner et (c) si le mandat et les objectifs sont énoncés adéquatement. L'accent doit porter sur la raison d'être du programme en ayant soin d'éviter de justifier la politique à partir de laquelle le programme a évolué. L'évaluation de programme doit prendre pour acquis un certain niveau de politique tel que les objectifs à long terme du ministère afin d'avoir une base à partir de laquelle on peut comparer le programme.

que les gestionnaires de l'administration fédérale effectuent des évaluations depuis un certain temps, l'évaluation officielle, systématique et régulière de tous les programmes gouvernementaux remonte à 1977, date de la publication de la circulaire n° 1977-47 du Conseil du Trésor du Canada *Evaluation des programmes effectuée par les ministères et organismes*. Cette politique était basée dans une grande mesure sur les meilleures pratiques en vigueur dans un certain nombre de ministères et d'organismes. L'énoncé général de la politique est le suivant:

«Les ministères et organismes du gouvernement fédéral examineront périodiquement leurs programmes afin d'évaluer leur capacité d'atteindre les objectifs et le rendement de leur administration.»

Plus récemment, l'importance que le gouvernement accorde à l'évaluation de programme a été renforcée par le lien étroit qui s'est formé avec le système de gestion des politiques et des dépenses. Les plans d'évaluation de programme dans les ministères sont perçus comme des éléments des stratégies globales et des plans d'exploitation des ministères et devraient refléter aussi bien les priorités établies par les comités chargés des politiques et le Conseil du Trésor du Canada que celles des ministères et des organismes (voir la section 2.1.2).

L'évaluation de programme de l'administration fédérale, entreprise conformément à la politique du Conseil du Trésor du Canada, permet de s'assurer que les sous-chefs des ministères et organismes obtiennent les renseignements adéquats sur les résultats de leurs programmes afin de pouvoir:

-- prendre des décisions plus éclairées sur la gestion et l'affectation des ressources à leurs programmes;

-- rendre compte des programmes pour lesquels ils sont responsables; et

-- fournir des conseils judicieux aux ministres.

Bien que l'essence de l'évaluation de programme concerne le sous-chef, considéré comme le client des évaluations, celle-ci permet aux gestionnaires axiaux d'obtenir des renseignements plus complets sur leurs programmes et d'examiner un plus grand nombre de questions fondamentales pertinentes qu'il n'est possible de le faire dans le cadre de la gestion quotidienne.

des recommandations sur la performance des programmes du gouvernement, améliorant ainsi les données à partir desquelles les décisions sont prises. À cet égard, l'évaluation de programme, en tant que partie de ce processus de prise de décisions et de gestion, ne devrait pas être perçue comme une recherche scientifique visant à fournir des conclusions «scientifiques» définitives au sujet des programmes et de leurs résultats³. Elle devrait plutôt être considérée comme un apport au processus complexe, qui donne lieu à des interactions, que constitue la prise de décisions à l'intérieur de l'administration fédérale, dans le but de produire des constatations fiables, mais pas nécessairement concluantes, sur les programmes et leurs résultats. Bien que l'évaluation de programme nécessite toujours une analyse sérieuse, un strict modèle de recherche pour l'évaluation est souvent inadéquat à cause des délais impartis et de l'impossibilité de tenir compte de façon adéquate des besoins d'information multiples du client et des utilisateurs de l'évaluation.

En résumé, l'évaluation de programme dans l'administration fédérale reconnaît les nombreux facteurs qui font partie de la gestion gouvernementale et la nécessité d'obtenir divers types de renseignements selon les besoins. Les décisionnaires doivent donc toujours faire preuve de discernement en ce qui a trait à la pertinence et à l'interprétation des constatations découlant de l'évaluation de programme. L'approche globale utilisée est flexible, adaptée aux besoins du sous-chef en tant que client et gestionnaire supérieur responsable de l'ensemble de la gestion et comptable de ses programmes, tout en fournissant des renseignements objectifs, des preuves concrètes et des conclusions dignes de foi sur les programmes et leurs résultats. Ce guide contient des principes, des pratiques et des procédures visant à assurer le succès de la mise en oeuvre de l'évaluation de programme.

1.2 POLITIQUE ET QUESTIONS FONDAMENTALES CONCERNANT L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

1.2.1 Politique

Au cours des années 70, des activités diversifiées ayant trait à l'évaluation se sont multipliées à l'échelle de l'administration fédérale. Elles comprenaient, entre autres, des prévisions et des examens des programmes, des vérifications opérationnelles, des évaluations quantitatives officielles approfondies de l'efficacité de certains programmes. Ces dernières ont été effectuées de façon très sélective, en général pour satisfaire à des priorités ou à des questions importantes de planification des politiques plutôt qu'à l'occasion de l'examen régulier des programmes existants effectué par les gestionnaires des ministères. Ainsi, bien

de renseignements pertinents et objectifs sur les résultats des programmes afin d'améliorer les décisions politiques. Cela est particulièrement vrai au cours de la présente période de restrictions. Les décideurs exigent de plus en plus de renseignements sur la performance réelle des programmes gouvernementaux plutôt que sur la performance escomptée. Bien qu'elle ne réponde pas à toutes les questions, l'évaluation de programme peut être une importante source de renseignements plus nombreux et plus sûrs sur les résultats obtenus grâce aux dépenses et aux règlements gouvernementaux.

Les avantages qui découlent de l'évaluation des programmes sont multiples. Sa mise en oeuvre de plus en plus généralisée entraînera une meilleure compréhension de la performance des programmes, augmentant en retour la capacité du gouvernement, soit celle des ministères, des organismes centraux et du Cabinet, d'affecter les ressources de façon à obtenir les meilleurs résultats possibles.

1.1.2 Approche globale de l'évaluation

On s'occupe activement de l'évaluation de programme depuis 15 à 20 ans, et les premières tentatives dans ce domaine ont été effectuées aux États-Unis. L'expérience acquise là, ailleurs et au Canada, a permis d'élaborer l'approche précisée dans ces lignes directrices¹. Néanmoins, l'approche préconisée dans l'administration fédérale canadienne est unique et diffère considérablement de nombreuses autres tentatives faites dans ce secteur.

Les tous premiers travaux dans l'évaluation de programme étaient considérés comme connexes à la recherche scientifique et perçus comme une tentative de déterminer et d'évaluer de façon précise les résultats des interventions gouvernementales dans la société². Des structures expérimentales contrôlées ont souvent été établies afin de déterminer scientifiquement si un programme avait une incidence particulière. Ces plans ont servi de modèle à l'évaluation de programme.

L'évaluation de programme, telle qu'elle est pratiquée dans l'administration fédérale du Canada, répond à une conception tout à fait différente. Elle est perçue comme une aide à la prise de décisions et à la gestion, c'est-à-dire comme une source d'information pour l'affectation des ressources, l'amélioration des programmes et l'imputabilité des gestionnaires. Pour ce faire, cela implique la collecte systématique d'information vérifiable sur un programme et de preuves tangibles de ses résultats et de sa rentabilité. L'évaluation de programme est l'un des moyens de fournir des observations pertinentes et objectives dans des délais raisonnables — renseignements, constatations et conclusions — et

CHAPITRE 1

POLITIQUE DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA CONCERNANT L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

1.0 LIGNES DIRECTRICES

1.1 L'évaluation de programme dans les ministères et organismes fédéraux devrait comprendre la collecte systématique de renseignements vérifiables sur un programme, ainsi que des preuves tangibles de ses résultats et de sa rentabilité. Elle devrait viser à fournir périodiquement des renseignements dignes de foi, pertinents et objectifs, dans des délais raisonnables, afin de faciliter l'affectation des ressources, l'amélioration du programme et l'imputabilité.

1.2 L'évaluation de programme devrait toucher à toutes les questions fondamentales de l'évaluation de programme (tableau 1.1).

1.1 INTRODUCTION

1.1.1 Nécessité de l'évaluation de programme

L'examen et l'évaluation des programmes existants a toujours fait partie de la gestion dans l'administration publique. Toutefois, la nature et le contenu des examens et des évaluations ont tout d'abord porté principalement sur les ressources affectées aux programmes (les dollars dépensés et le nombre de personnes employées) pour étudier ensuite la façon dont les ressources sont utilisées, les objectifs des programmes et leurs répercussions et effets sur la société.

Cette évolution était nécessaire. Au cours des trois dernières décennies, le public a insisté pour obtenir du gouvernement une variété de plus en plus grande de biens et de services. Un grand nombre de programmes gouvernementaux actuels représentent des tentatives nombreuses et raffinées d'améliorer les conditions sociales et économiques dans une société de plus en plus complexe. À mesure que les dépenses gouvernementales ont augmenté, les objectifs et les résultats des programmes ont retenu de plus en plus l'intérêt du public qui s'inquiète des dépenses publiques qui augmentent sans cesse.

Cette croissance tant du nombre que de la complexité des programmes gouvernementaux a rendu plus nécessaire encore l'obtention

de programme. À ce titre, ce guide sert de document de référence général sur la fonction de l'évaluation de programme dans les ministères et organismes.

Troisièmement, ce guide devrait être considéré comme un énoncé des attentes du BCG dans le domaine de l'évaluation des programmes, attentes qui sont modifiées par les réalités auxquelles doit faire face chaque ministère. Tandis que le BCG tentera de déterminer si les principes fondamentaux précisés ici sont respectés dans les ministères et organismes, la forme précise que prendront les procédures et les processus suivis par chaque ministère et organisme sera forcément influencée par la situation particulière de ce dernier et sa compétence dans le domaine de l'évaluation de programme.

Finalement, ce guide expose les responsabilités du BCG dans le domaine de l'évaluation des programmes.

Présentation du guide

Le guide contient un certain nombre de chapitres qui traitent de divers aspects de la fonction de l'évaluation de programme. Chaque chapitre, à l'exception du dernier, débute par un énoncé de lignes directrices précises et présente ensuite une explication et des précisions sur ces lignes directrices et sur les principes qui les sous-tendent. Les lignes directrices résumées au début de chaque chapitre portent le numéro de la section dans laquelle elles sont décrites. Elles sont, en fait, de courts sommaires du texte. Il est toutefois nécessaire de lire le texte pour bien comprendre les lignes directrices.

Il est possible de se procurer un document distinct qui contient uniquement les lignes directrices et qui s'intitule: *Lignes directrices pour la fonction d'évaluation de programme.*

PRÉFACE

Portée du guide

Le présent guide traite de l'établissement et de l'exploitation constante de la fonction de programme dans tous les ministères et organismes fédéraux dont les programmes sont assujettis à l'examen du Conseil du Trésor du Canada conformément à la circulaire n° 1977-47 du Conseil du Trésor du Canada intitulée *Évaluation des programmes effectuée par les ministères et organismes*. Les principes qui sous-tendent ce guide pourraient néanmoins servir pour toute autre évaluation de programme, de politique et de projet de même que pour des évaluations non liées aux programmes, qui peuvent ne pas être assujetties à la politique du Conseil du Trésor du Canada (1977-47).

Ce guide sera mis à jour afin de tenir compte des circonstances changeantes, d'inclure des sujets supplémentaires dont il faut traiter plus en profondeur et d'incorporer l'expérience acquise grâce à la réalisation et à l'utilisation des évaluations de programme dans les ministères et les organismes.

Un document connexe intitulé «Principes de l'évaluation de programme par les ministères et organismes fédéraux» traite du processus de réalisation d'une évaluation et offre des suggestions précises sur la façon d'effectuer les évaluations.

Objectif du guide

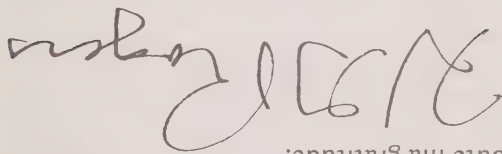
Le présent guide vise plusieurs objectifs. Premièrement, il fournit des explications et des détails sur la politique contenue dans la circulaire n° 1977-47 du Conseil du Trésor du Canada. Lorsque la politique a été publiée en 1977, les ministères n'effectuaient que très peu d'évaluations officielles des programmes telles que celles mentionnées dans la politique. Depuis, le Bureau du Contrôleur général (BCG) a été créé dans le but de surveiller le perfectionnement des pratiques et des contrôles de gestion, y compris l'établissement de la fonction de l'évaluation de programme dans les ministères et organismes. L'expérience acquise pendant cette période, ajoutée à l'évolution des fonctions connexes d'examen et de contrôle telles que la vérification interne, a abouti à une interprétation plus précise de la politique. On a tenu compte de tous ces facteurs dans ce guide qui est basé sur l'expérience acquise par les ministères et organismes en évaluation de programme.

Deuxièmement, ce guide a pour but d'aider les ministères et les organismes à établir et à tenir à jour une fonction de l'évaluation

REMERCIEMENTS

Ce *Guide* résulte d'une collaboration étroite avec plusieurs ministères et organismes. Une première ébauche fut révisée par un comité de travail composé de ministères représentatifs. Par la suite, une ébauche ultérieure fut elle-même révisée par la communauté entière d'évaluation de programme au sein du gouvernement fédéral, ainsi que par plusieurs évaluateurs-conseils. Nous avons trouvé ce processus très utile et, j'aimerais exprimer ma gratitude à tous ceux qui ont prêté leur concours à cet exercice.

En dernier lieu, nous avons consulté les sous-chefs responsables d'évaluation de programme dans leurs ministères et organismes. Le *Guide* fut envoyé pour recueillir les commentaires fort utiles des sous-chefs des 29 ministères les plus importants en vue de préparer la version finale. Il m'a fait plaisir de constater que je pouvais compter sur leur appui en ce qui a trait à la fonction d'évaluation et au *Guide*. Sans leur collaboration, il nous aurait été impossible d'aller de l'avant et je voudrais donc leur exprimer toute ma gratitude.



H.G. Rogers

Contrôleur général du Canada

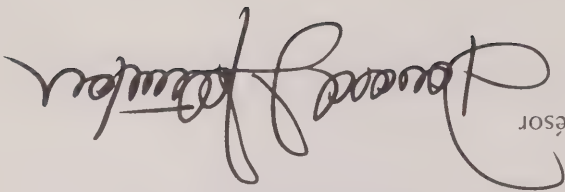
La fonction d'évaluation de programme qui est sur le point d'être mise sur pied dans les ministères et organismes fédéraux constitue un élément essentiel de l'initiative du gouvernement en vue d'améliorer les méthodes de gestion et les contrôles. L'évaluation de programme permet la remise en question périodique de la raison d'être de chaque programme du gouvernement. Cela comporte la cueillette systématique d'information vérifiable sur un programme et des preuves évidentes de ses résultats et de son efficacité afin de fournir une information à la fois plus abondante et de meilleure qualité pour la prise de décisions.

L'introduction du nouveau système de gestion des politiques et des dépenses représente un sérieux pas en avant en terme de contrôle accru des dépenses et d'imputabilité au sein du gouvernement tout en permettant d'améliorer la prise de décisions et d'établir les priorités du gouvernement. Le succès de cette initiative repose en grande partie sur la base d'information à partir de laquelle les décisions se prennent. Pour accomplir des progrès réels dans le processus de prise de décisions, les hauts fonctionnaires et les ministres doivent pouvoir disposer d'une information sûre, pertinente et objective. L'évaluation de programme constitue à ce titre une source d'information importante.

Ce *Guide*, qui a été approuvé récemment par le Conseil du Trésor du Canada, décrit les systèmes et procédures que les ministères et organismes du gouvernement fédéral sont susceptibles d'adopter en vue de mettre sur pied une fonction d'évaluation de programme utile et pertinente, et explique les approches générales et les principes sur lesquels s'appuieront les évaluations de programme. Il est nécessaire que la mise en oeuvre de ces principes directeurs par les ministères et organismes se révèle un succès afin de fournir une meilleure information pour la prise de décisions au sein du gouvernement.

L'*Guide* est conçu tout spécialement pour les sous-chefs des ministères et des organismes et pour les autres gestionnaires responsables de l'évaluation de programme. J'espère cependant qu'il se révélera utile pour les autres paliers de gouvernement et pour les organisations qui s'intéressent à l'évaluation des programmes gouvernementaux.

Donald J. Johnston
Président du Conseil du Trésor
du Canada



58	5.1.2	Indépendance
59	5.1.3	Connaissance du domaine
59	5.1.4	Compétences analytiques
60	5.1.5	Relations interpersonnelles
60	5.1.6	Compétences dans la gestion de projets
60	5.2	Emploi d'évaluateurs-conseils

Chapitre 6 EXÉCUTION DES ÉVALUATIONS DE PROGRAMME

63	6.0	Lignes directrices
63	6.1	Introduction et aperçu
64	6.2	Étude préparatoire à l'évaluation
65	6.2.1	Étude préparatoire à l'évaluation
66	6.2.2	Mandat relatif à l'évaluation
68	6.2.3	Autres résultats de l'étude préparatoire
69	6.3	Étude d'évaluation de programme
70	6.4	Rapports d'évaluation
73	6.5	Prise de décisions à partir des évaluations de programme

Chapitre 7 EXIGENCES DE L'ÉVALUATION DES NOUVEAUX PROGRAMMES

77	7.0	Lignes directrices
77	7.1	Exigences de l'évaluation des nouveaux programmes
78	7.1.1	Composantes de nouveaux programmes
78	7.1.2	Profil de composantes
78	7.1.3	Cadre d'évaluation
79	7.2	Etablissement des exigences d'une évaluation

Chapitre 8 RÔLE DU BUREAU DU CONTRÔLEUR GÉNÉRAL

83	8.1	Responsabilités du BCG dans l'évaluation de programme
83	8.1.1	Relations entre le BCG et les ministères et les organismes
84	8.1.2	Aide du BCG
84	8.1.3	Observations du BCG
85	8.2	Attentes du Conseil du Trésor du Canada en ce qui concerne l'évaluation de programme

GLOSSAIRE DE TERMES

89	TERMES POUR L'ÉVALUATION DE PROGRAMME: FRANÇAIS-ANGLAIS
92	

3.2	Responsabilités des ministères relativement à	30
	l'évaluation de programme	30
	3.2.1 Responsabilités du sous-chef	30
	3.2.2 Responsabilités se rapportant à la gestion de	32
	la fonction de l'évaluation de programme	32
	3.2.3 Responsabilités du suivi	33
3.3	Rôle des gestionnaires axiaux dans l'évaluation	33
	de programme	33
3.4	Organisation des ministères pour l'évaluation	34
	de programme	34
	3.4.1 Gérer la fonction de l'évaluation de	34
	programme	35
	3.4.2 Liens hiérarchiques avec le sous-chef	36
	3.4.3 Comités de l'évaluation de programme	36
	3.4.4 Structures organisationnelles pour	36
	l'évaluation de programme	38
	3.4.5 Liens hiérarchiques avec les autres fonctions	38
	de gestion du ministère	38
Chapitre 4	PLANS MINISTÉRIELS D'ÉVALUATION	
	DE PROGRAMME	41
	Lignes directrices	41
	4.1 Vue d'ensemble et principes généraux	42
	4.2 Composantes de programme	44
	4.2.1 Qu'est-ce qu'une composante de	44
	programme?	44
	4.2.2 Profil des composantes de programme	46
	4.3 Établir les priorités des évaluations de programme	49
	4.4 Plans d'évaluation de programme	50
	4.4.1 Plan d'évaluation de programme à	51
	long terme	51
	4.4.2 Plan annuel d'évaluation de programme	53
	Mise à jour des plans ministériels d'évaluation	54
	de programme	54
	4.5.1 Révisions nécessaires à chaque nouvelle	54
	année	54
	4.5.2 Révisions nécessitées par des changements	55
	de circonstances	55
Chapitre 5	PERSONNEL DE L'ÉVALUATION DE	
	PROGRAMME	57
	Lignes directrices	57
	5.0 Compétences professionnelles des évaluateurs	57
	5.1 Nature particulière de chaque étude	57
	d'évaluation	58

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos.....	v
Remerciement.....	vi
Préface	1
Chapitre 1 POLITIQUE DU CONSEIL DU TRÉSOR DU CANADA CONCERNANT L'ÉVALUATION DE PROGRAMME	3
1.0 Lignes directrices.....	3
1.1 Introduction	3
1.1.1 Nécessité de l'évaluation de programme	3
1.1.2 Approche globale de l'évaluation.....	4
1.2 Politique et questions fondamentales concernant l'évaluation de programme	5
1.2.1 Politique	5
1.2.2 Aspects fondamentaux de l'évaluation de programme.....	7
1.3 Caractéristiques principales de la circulaire portant sur la politique	10
Chapitre 2 APERÇU DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME DANS LES MINISTÈRES.....	12
2.0 Lignes directrices.....	12
2.1 Évaluation de programme et processus de gestion	12
2.1.1 Processus de gestion ministérielle	12
2.1.2 Relation avec le système de gestion de la politique et des dépenses.....	14
2.2 Évaluation de programme: concepts et termes de base	16
2.3 Aperçu de la fonction de l'évaluation de programme Évaluation de programme, vérification interne et autres contrôles de gestion	20
2.4	21
Chapitre 3 POLITIQUE MINISTÉRIELLE DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME ET CONSIDÉRATIONS SUR L'ORGANISATION	27
3.0 Lignes directrices.....	27
3.1 Politique ministérielle d'évaluation de programme	28

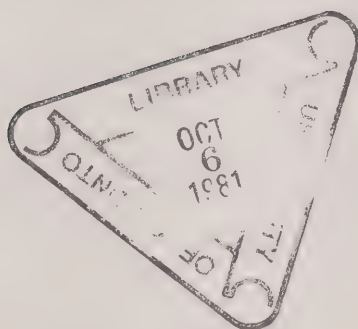
© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981
N° de cat. BT 32-16/1981
ISBN 0-662-51385-1

8928

GUIDE

sur la FONCTION

DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME



DIVISION DE L'ÉVALUATION DE PROGRAMME

MAI 1981

